

Aarne Kuusi

Raportti

TYÖPANKKIKOKEILUSTA

KUVAILULEHTI

| | |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Julkaisija | Päivämäärä |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | 19.9.2017 |
| Tekijät | Toimeksiantaja |
| Aarne Kuusi | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| | HARE-numero ja toimeksiantamispäivä |
| | STM099:00/2011 |

Muiston nimi
Raportti työpankkikokeilusta

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta oli vuosina 2012–2016 käynnissä pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattu hanke työpankkikokeilun laajentamisesta valtakunnalliseksi. Kokeilu oli jatkoa vuosina 2009–2011 toteutetulle valtakunnalliselle työpankkikokeilulle.

Hankkeeseen osallistui 21 eri puolilla Suomea toimivaa osakeyhtiötä, työpankkia, jotka työllistivät työntekijöitä omaan tuotantonsa, alihankintatöihin, vuokrasivat työntekijöitä ja työllistivät työntekijöitä suoraan asiakasyritykseen. Tavoitteena oli integroida etupäässä heikossa työmarkkina-asetmassa olevia henkilöitä työmarkkinoille ja löytää heille väylä työelämään. Työntekijät ohjautuivat työpankkiin vapaaehtoisesti TE-toimistoista, työvoiman palvelukeskuksista ja aktivointia ja koulutusta tarjoavilta toimijoilta tai omatoimisesti.

Tarkoituksena oli hakea kokemuksia työpankkitoiminnasta uuden kustannustehokkaan valtakunnallisesti monistettavan yrityksissä toteutettavan työllistämismallin kehittämiseksi sekä antaa suosituksia työvoimapolitiikan kehittämiseksi.

Tutkimustulokset osoittavat muun muassa sen, että työpankin kautta työllistyneet ovat kiinnittyneet työmarkkinoille merkittävästi paremmin kuin samankaltaiset henkilöt, jotka eivät olleet työpankin asiakkaina. Työpankin työllistämällä henkilöillä työllisyysaste oli kolmen seurantavuoden aikana keskimäärin 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin verrokeilla.

Työpankkitoimintaa voidaan toteuttaa niin, että kaikki hyötyvät siitä. Työnantajat saavat halumanaan ajankohtana työtä ilman riskiä yleensä aluksi vuokratyönä, alihankintatyönä ja jatkossa pysyvänä työsuhteena. Työnantajat voivat vakuuttautua työn laadusta. Työntekijät puolestaan saavat pysyvän työsuhteen työpankkiin työehtosopimusten mukaisella palkalla ja välttävät lyhytaikaisten työsuhteiden riskit.

Työpankkikokeilun myönteiset vaikutukset julkiseen talouteen olivat noin viisi kertaa suuremmat verrattuna valtion kokeilusta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Kokeilun rahoituksesta vastasi sosiaali- ja terveysministeriö.

Asiasanat

Osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät, työttömät, vaikeasti työllistettävät, rakennetyöttömyys, pitkäaikaistyöttömyys, työvoimapanakit, työllisyysvaikutukset, työllistämisen ja työllistymisen edistäminen, työvoiman kysyntä, palkkatuki, pätkätyö, vuokratyö, oppisopimuskoulutus, työvoiman kysyntä, työehtosopimus

| | | |
|--|-------------------|-------|
| Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:35 | Muut tiedot | |
| | www.stm.fi | |
| ISSN-L 2242-0037 | Kokonaissivumäärä | Kieli |
| ISSN 2242-0037 (verkojulkaisu) | 69 | suomi |
| ISBN 978-952-00-3885-4 | | |
| URN:ISBN:978-952-00-3885-4 | | |
| http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3885-4 | | |



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

| | |
|-----------------------------------|--|
| Utgivare | Datum |
| Social- och hälsovårdsministeriet | 19.9.2017 |
| Författare | Uppdragsgivare |
| Aarne Kuusi | Social- och hälsovårdsministeriet |
| | Projektnummer och datum för tillsättandet av organet |
| | STM099:00/2011 |

Rapportens titel
Rapport om försök med arbetsbanker

Referat

■ På uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet pågick 2012–2016 ett projekt som gick ut på att utvidga försöket med arbetsbanker, som ingick i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram, till hela landet. Försöket är en fortsättning till det riksomfattande försöket med arbetsbanker 2009–2011.

I projektet deltog 21 arbetsbanker i form av aktiebolag, i olika delar av landet. Arbetsbankerna sysselsatte arbetstagare i sin egen produktion och i underentreprenader, de hyrde ut arbetstagare och sysselsatte arbetstagare direkt i kundföretag. Målet var i första hand att integrera sådana personer på arbetsmarknaden som är i en svag ställning på marknaden och att finna en väg åt dem in i arbetslivet. Arbetstagarna vände sig frivilligt till arbetsbanken, antingen på eget initiativ eller genom arbets- och näringsbyrån, servicecentret för arbetskraft eller andra aktörer som erbjuder aktivering och utbildning.

Syftet var att samla erfarenheter av arbetsbanksverksamheten för att kunna utveckla en ny kostnadseffektiv sysselsättningsmodell som kan appliceras på företag i hela landet. Idén var också att utarbeta rekommendationer för hur arbetskraftspolitiken kan utvecklas.

Resultatet av försöket visar bland annat att de som sysselsattes via arbetsbanken har integrerats på arbetsmarknaden betydligt bättre än motsvarande personer som inte varit kunder vid en arbetsbank. Sysselsättningsgraden bland de som anställdes vid en arbetsbank var under de tre uppföljningsåren i medeltal 20 procentenheter högre än bland referensgruppen.

Arbetsbanksverksamheten kan genomföras så att alla drar nytta av den. Arbetsgivarna får den arbetskraft de behöver vid den tidpunkt de behöver utan risker, till att börja med ofta som hyrd arbetskraft eller underentreprenad, och i fortsättningen som permanent arbetsförhållande. Arbetsgivarna kan också försäkra sig om arbetets kvalitet. Arbetstagarna får på sin sida ett permanent arbetsförhållande till arbetsbanken med en lön som följer kollektivavtalet, och undviker riskerna med korta arbetsförhållanden.

De positiva effekterna på den offentliga ekonomin av försöket med arbetsbanker är kring fem gånger större än de kostnader som försöket orsakat staten.

Social- och hälsovårdsministeriet ansvarade för finansieringen av försöket.

Nyckelord

Partiellt arbetsföra, långtidsarbetslösa, arbetslösa, svårssysselsatta, strukturell arbetslöshet, långtidsarbetslöshet, arbetskraftsbanker, sysselsättningseffekter, sysselsättning, främja sysselsättning, arbetskraftsefterfrågan, lönesubvention, korttidsjobb, hyrd arbetskraft, läroavtalsutbildning, arbetskollektivavtal

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:35

Övriga uppgifter
www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)
ISBN 978-952-00-3885-4
URN:ISBN:978-952-00-3885-4
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3885-4

Sidoantal
69

Språk
finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Työpankkikokeilun taustaa | 6 |
| 1.1 | Työpankkikokeilun tausta ja tarkoitus..... | 6 |
| 1.2 | Työpankkikokeilun tarkoitus ja työllistettävien kohderyhmä | 7 |
| 1.3 | Työpankkikokeilun tulokset | 7 |
| 2 | Työpankkiyrityksen kriteerit | 9 |
| 2.1 | Työpankin kriteerit ja perustelut niiden asettamiselle | 9 |
| 2.2 | Kriteerien arviointia | 11 |
| 3 | Työpankkitoiminnan organisointi | 13 |
| 4 | Sopimuskäytäntö | 15 |
| 4.1 | Keskustyyöpankin muut tehtävät | 15 |
| 4.2 | Työpankkien sopimukset..... | 15 |
| 5 | Työpankkiyritykset 2012–2016..... | 17 |
| 5.1 | Työpankkien omistus | 18 |
| 6 | Työpankkiyritysten toiminta ja tuotteet 2012–2016 | 20 |
| 6.1 | Alihankinta ja oma tuotanto | 20 |
| 6.2 | Rekrytointipalvelut..... | 20 |
| 6.3 | Työntekijän vuokraaminen (ml. palkkatuetun henkilön vuokraaminen) | 20 |
| 6.4 | Oppisopimuspalvelut..... | 22 |
| 6.5 | Työpankkien neljä päätuotetta | 24 |
| 7 | Työpankin työllistäminen | 26 |
| 7.1 | Työpankkien tarkoituksena oli työllistää seuraavia kohderyhmiä | 26 |
| 8 | Työllistämisen prosessin kuvaus..... | 28 |
| 8.1 | Työpaikkojen etsiminen..... | 28 |
| 8.2 | Työntekijöiden etsiminen..... | 28 |
| 9 | Työpankkiyritysten talous | 30 |
| 10 | Työpankkikokeilun tavoitteet, tehtävät, rahoitus ja niiden toteutuminen | 31 |
| 10.1 | Työllistämistavoitteet, rahoitus ja niiden toteutuminen | 32 |
| 10.2 | Laatia laajennussuunnitelma ja toteuttaa laajentuminen valtakunnalliseksi | 35 |
| 10.3 | Valita kokeiluun tulevat työpankit | 37 |
| 10.4 | Kehittää liiketoiminnan ehdot ja yhteinen toiminta-ajatus työpankkiyrityksille | 38 |
| 10.5 | Kehittää työpooli osaksi työpankkitoimintaa | 38 |
| 10.6 | Kehittää kannusteita työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia..... | 38 |
| 10.7 | Arvioida julkisen tuen ja rahoituksen roolia työpankkitoiminnassa. | 39 |
| 10.7.1 | Palkkatuki..... | 39 |
| 10.7.2 | Työpankkien STM rahoitus | 41 |
| 10.7.3 | Työllistämisen bonus | 41 |
| 10.8 | Työllistämisen bonuksen ehdot | 42 |
| 10.9 | Organisoida työpankkitoiminta valtakunnalliseksi | 43 |
| 10.10 | Edistää työpankkitoiminnan toimintaedellytyksiä..... | 44 |
| 11 | Työpankin tutkimukset..... | 46 |
| 11.1 | Työpankkitoiminnan työllisyysvaikuttavuus (ETLA)..... | 46 |
| 11.2 | Taloudellinen vaikuttavuus | 49 |
| 11.3 | Jälkiseuranta | 51 |

| | | |
|------|---|----|
| 11.4 | Markkinointitutkimus..... | 51 |
| 11.5 | Työpankkitoiminnan tunnettavuus (Innolink Oy)..... | 52 |
| 12 | Johtopäätökset | 56 |
| 12.1 | Sosiaalisen työllistämisen kannattavuus | 56 |
| 12.2 | Työpankin rahoitusmuutoksen vaikutukset..... | 56 |
| 12.3 | Vuokraus | 56 |
| 12.4 | Osatyökykyisten työllistäminen | 57 |
| 13 | Suosituksat työpankkitoiminnan ja työllistämistoiminnan kehittämiseksi ja laajentamiseksi | 58 |
| 13.1 | Työvoimapalvelukokonaisuuden tehostaminen lisäämällä yksityisten palvelutuottajien käyttöä..... | 58 |
| 13.2 | Tulosperusteinen työllistämispalkkio lisää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä | 58 |
| 13.3 | Palkkatukiseteli auttaa työllistymään..... | 59 |
| 13.4 | Työllistämiseen vaikuttavuusperusteinen rahoitusmalli..... | 60 |
| 13.5 | Suosittelusten vaikutukset..... | 60 |
| | Lähteet | 62 |
| | Liitteet..... | 63 |
| | Liite 1. Asettamispäätös | 63 |
| | Liite 2. Työpankkien vuosittaiset työllistämistulokset ja sopimustavoitteet | 67 |

1 TYÖPANKKIKOKEILUN TAUSTAA

1.1 Työpankkikokeilun tausta ja tarkoitus

Työpankkikokeilu 2009–2011

Työpankkikokeilu päätettiin käynnistää vuoden SATA-komitean aloitteesta 2008 hallituksen budjettiriihen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti kokeilun alkuvuonna 2009.

Tarkoituksena oli löytää heikossa työmarkkina-asemassa oleville työttömille työväyliä avoimille työmarkkinoille pääasiallisesti vuokraamalla heitä omasta alihankinnasta yrityksiin. Kokeilulla pyrittiin riskittömästi lisäämään yritysten halukkuutta tarjota työtä työttömille, ensin vuokraamalla työpankkiyrityksestä ja myöhemmin palkkaamalla heidät itse.

Työpankkikokeilun toiminnallinen malli perustui työpankkiyrittäjä Lubor Oy:n, Vantaan kaupungin työpajojen ja aikuiskoulutuskeskuksen yhteistyöhanke Vantaan Valoon, jossa saman katon alla koulutettiin ja kuntoutettiin pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä työttömiä työsuhteisiin Lubor Oy:n alihankintaan, josta heitä vuokrattiin edelleen ulkopuolisiin yrityksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) nimeämä ryhmä pyysi loppuvuonna 2008 työvoima- ja elinkeinokeskuksia selvittämään halukkaita toimijoita seuraavana vuonna alkavaan työpankkikokeiluun.

Kokeiluun ilmoittautui 50 haluakasta toimijaa, joista valittiin seitsemän eri puolilla Suomea sijaitsevaa toimijaa. Mukana oli yhdistyksiä, säätiöitä, sosiaalisia yrityksiä ja kumppanuushankkeita.

Vuonna 2010 kokeilu fokusoitiin liiketoiminnaksi ja sitä jatkettiin neljän sosiaalisen yrityksen kanssa.

Vuonna 2011 kokeiltiin hyvin tuloksin nk. työllistämisen bonusta. Työpankit saivat korvauksen, mikä onnistuivat työllistämään pitkäaikaistyöttömän tai osatyökykyisen henkilön jonkun ulkopuolisen yrityksen palkkalistoille.

Työpankkikokeilun laajentaminen valtakunnalliseksi 2012–2015 ja jatkovuosi 2016

Rohkaisevien tulosten perusteella työpankkikokeilu päätettiin laajentaa valtakunnalliseksi ja hanke kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan vuosiksi 2012–2015. Kokeilua jatkettiin vielä vuonna 2016 käyttämättömillä määrärahoilla, joita oli säästynyt laajentumisen oltua toivottua pienempää.

Valtioneuvosto hyväksyi laajentumissuunnitelman STM:n talousarvioesitykseen vuodelle 2012 ja valtiontalouden kehyksiin vuosiksi 2013–2015.

Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko asetti työpankkihankkeen marraskuussa 2011, jossa määrättiin kokeilulle johtoryhmä ja muu organisaatio. Johtoryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeri Pia Pohja. Hankkeen STM:n asettamana vastuuhenkilönä toimi johtaja Heikki Palm ja työpankkikokeilun johtajana Aarne Kuusi.

Valtiontalouden kehysuunnitelmassa työpankkikokeilun laajentamisen valtakunnalliseksi tavoitteeksi asetettiin 31 toimivaa työpankkia vuoden 2015 loppuun mennessä, jotka yhdessä työllistäisivät 4 800 heikossa työmarkkina-asemassa olevaa henkilöä. Tavoitteena oli lisäksi aloittaa työpoolitoiminta, jonka odotettiin työllistävän 9 100 henkilöä. Työpoolitoiminnasta työpankeilla ei tosin ollut kokemusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ulkoisti hankkeen käytännön toteutuksen aikuiskoulutuskeskus Edupolille, josta se siirtyi Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnialle 2013.

Vuonna 2014 STM ulkoisti Omnialle myös rahaliikenteen hoidon sekä sopimusten kirjoittamisen. Päätösvalta kaikissa hankkeeseen liittyvissä asioissa säilyi STM:llä.

Aluksi työpankkiyritysten rahoitus perustui toiminta-avustuksiin sekä tulosten perusteella maksettaviin avustuksiin. Vuonna 2014 avustuksista luovuttiin ja tilalle tuli tulosperusteiset palkkiot onnistuneista työllistämistä. Lisäksi työpankit saavat korvausta raportoinneista ym. hankkeen edellyttämistä erillistehtävistä. Vuoden 2014 alusta alkaen työpankkien kanssa solmittiin vuosittaiset hankintasopimukset.

Vuonna 2016 poistettiin osa työpankkiyritysten sosiaalisista kriteereistä, jolloin voitiin nimetä työpankeiksi kaksi suurta valtakunnallista yritystä.

1.2 Työpankkikokeilun tarkoitus ja työllistettävien kohderyhmä

Työpankkikokeilun laajentamishankkeen tarkoituksena oli kehittää ja vakiinnuttaa Suomeen valtakunnallinen liiketoimintamalli, joka työllistää ja siirtää työmarkkinoille mahdollisimman paljon heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä käyttäen mahdollisimman vähän julkista tukea.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat määriteltiin työpankkikokeilun yhteydessä olevan osatyökykyisiä, yli kuusi kuukautta työttömänä olleita ja vuodesta 2013 lähtien nuorisotakuun piiriin kuuluvat henkilöt, joilla ei ole ammatillista tutkintoa (alle 25-vuotiaat).

Edellä mainitut työttömien ryhmät muodostivat työpankin kohderyhmän. Niistä kohderyhmään kuuluvista henkilöistä, jotka työpankki onnistui siirtämään toisen työnantajan palvelukseen, maksettiin palkkio eli työllistämisbonus. Jotta työpankit eivät työllistäisi vain helpoimmin työllistettäviä, porrastettiin bonus siten, että se kasvoi työllistettävyyden vaikeuden mukaan. Osatyökykyisen työttömän työllistäminen on monin verroin vaikeampaa, kuin esimerkiksi kuusi kuukautta työttömänä olleen henkilön.

Työpankkikokeilussa haluttiin kehittää uutta, erityisesti yritystoimintana tapahtuvaa työllistämistä, jossa valtio maksaisi tuloksista. Kantavana ajatuksena oli luoda työpankkiyrityksen liiketoimintamalli, jota olisi mahdollista laajentaa valtakunnalliseksi.

1.3 Työpankkikokeilun tulokset

Työpankit työllistivät vuosina 2012–2016 yhteensä 10 812 henkilöä, joista 4 452 henkilöä oli heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Tämä työttömien kohderyhmä koostui osatyökykyisistä, yli kuusi kuukautta työttömänä olleista ja nuorisotakuun piiriin kuuluvista alle 25 vuotiaista nuorista, joilla ei ollut ammatillista perustutkintoa. Työttömille etsittiin työpaikka joko ulkopuolisista yrityksistä tai heidät palkattiin työpankkiin. Työpankin omassa palveluksessa olevat työskentelivät pääasiassa teollisessa tuotannossa tai heitä vuokrattiin työpankin asiakasyrityksiin. Työpankkien toimintakeinot työllistämiseksi olivat sopimusvalmistus, alihankinta, työvoiman vuokraus, työvoiman rekrytointi ja oppisopimuspalvelut.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA tutki työpankin välityksellä avoimille työmarkkinoille vuonna 2011 työllistyneiden henkilöiden työelämässä menestymistä kolme vuotta ajassa eteenpäin. Tulokset osoittivat, että työpankin työllistämät työttömät työllistyivät keskimäärin paremmin kuin samankaltaiset työttömät verrokkihenkilöt, jotka eivät olleet työpankin asiakaina, vaan pyrkivät löytämään työtä muilla tavoilla.

Työpankin työllistämällä henkilöillä työllisyysaste oli kolmen seurantavuoden aikana keskimäärin 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin verrokeilla. Vaikutukset jakaantuvat niin, että 2011 lopussa työpankin työllistämien työttömien työllisyysaste oli 72,6 % kun verrokkiryhmällä se oli 40,3 %. Vuonna 2012 vastaavat luvut olivat 58,1 % ja 40,3 %. Työpankin työllistämien henkilöiden työsuhteen keskimääräinen kesto oli tutkimuksen mukaan 19 kuukautta. ETLA tutki myöhemmin myös 2013 työllistettyjä samalla tavalla ja tulokset olivat samanlaisia.

Työpankkien työllistämien henkilöiden määrä kasvoi kokeilun aikana. Työpankit työllistivät 264 työtöntä vuonna 2011 ja 1 446 työtöntä vuonna 2016. Työpankkikokeilu työllisti yhteensä 4 452 kohderyhmään kuuluvaa työtöntä kokeiluaikana vuosina 2012–2016.

ETLA:n tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että työpankit työllistivät kokonaisuudessaan noin 14 500 työtöntä henkilötyövuotta vuosina 2012–2020, sillä työsuhteen keskimääräinen kesto oli noin 19 kuukautta. Koska uusia työllistämisiä ei tule vuoden 2016 jälkeen, työllistettyjen varanto hupenee vuoteen 2020 mennessä. Työpankit työllistivät arvion mukaan noin 2 665 työtöntä – noin 21 % – enemmän kuin verrokkiryhmässä oli työllistymisiä.

Työllistetyn henkilötyövuoden vaikutus julkiseen talouteen kohderyhmän keskimääräisillä (tilastokeskus) ansiotasolla oli noin 15 000 euroa (etuussäästöt, verotulot, sosiaalivakuutusmaksut). Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen oli yhteensä 40 miljoonaa euroa, 2 665 x 15 000 e) Työpankkitoiminnan kulut olivat yhteensä 6,3 miljoonaa euroa. Työpankkitoiminnan nettovaikutus lisätuloina julkiseen talouteen oli 33,3 miljoonaa euroa.

Työpankkitoiminta osoittautui julkiselle taloudelle kannattavaksi toiminnaksi. Työpankkikokeiluun sijoitettu yksi euro tuotti takaisin yli viisi euroa.

2 TYÖPANKKIYRITYKSEN KRITEERIT

Vuosien 2009–2011 kokemusten perusteella laadittiin työpankeille kriteerit, jotka määrittivät, millainen työpankin tuli olla. Lähtökohta oli, että kaikki työpankit olisivat riittävän samankaltaisia, jotta toimintaa voitaisiin yhdessä kehittää.

Kriteerien täyttymistä edellytettiin myös työpankiksi nimeämisessä.

2.1 Työpankin kriteerit ja perustelut niiden asettamiselle

Työpankin oltava yritys, jolle ei ollut rajoituksia omistajapohjan suhteen

- Asiakasyritykset asioivat mieluummin yritysten kanssa.
- Työpankin on toimittava markkinaehtoisesti ja vääristämättä kilpailua.
- Tulot tulevat yrityksiltä, tukien kerääminen vaikeaa.
- EU-valtiontukisäädökset koskevat vain elinkeinonharjoittajaa.
- Kirjanpidollisesti selkeää.
- 3-sektorin, säätiön ja yhdistyksen on mahdollista toimia sekä elinkeinonharjoittajana että ei-elinkeinonharjoittajana, jolloin on mahdollisuus kikkailla tukia, esim. 100 %:n palkkatukia ei-elinkeinopuolelle.
- 3-sektori, säätiöt ja yhdistykset voivat olla työpankkiyritysten omistajia, tulos ei katoa mihinkään

Liikevaihto vähintään 350 000 euroa tai 15 henkilötyövuotta

- Yrityksen mittakaava oli oltava riittävä toimintavarmuuden ja uskottavuuden ylläpitämiseksi
- Kokeilun hallinnointi olisi vaikeutunut, jos mukana olisi paljon pieniä toimijoita

Tukien kerääjät eivät päässeet työpankkiyrityksiksi ja kilpailuneutraliteetti säilyi.

Työntekijöistä 30 % oltava pitkäaikaistyöttömiä tai osatyökykyisiä (vuoden 2016 asti)

- Työpankkia rakennettiin vaihtoehtoiseksi malliksi sosiaalisille yrityksille. Kriteeri on sama kuin sosiaalisten yritysten lainsäädäntö edellyttää.

Isot toimijat eivät voineet täyttää kriteeriä. Tärkeintä on työllistettyjen määrä, ei prosenttiosuus. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, että sosiaalisten yritysten lainsäädäntö lakkauteen. Kriteeristä luovuttiin em. syistä vuonna 2016.

Työnteosta vähintään työehtosopimuksen mukainen palkka

- Työpankin tarkoitus oli työsuhteinen työllistäminen

Kriteeri oli turha, koska työsuhteinen työllistäminen alle TES-palkkojen ei ole mahdollista. Kriteerillä haluttiin kuitenkin korostaa, että työllistämisessä kysymys on työsuhteisesta työstä.

Ei-työsuhteisia henkilöitä samanaikaisesti korkeintaan 20 % henkilöstöstä

- Työpankin tavoite oli edistää työsuhteita
- Ei-työsuhteisten (kokeilu, harjoittelu, kuntoutus ym.) käyttö tuotannossa väärnistää kilpailua

3-sektorin tai kunnan omistama työpankki voi siirtää ei-työsuhteiset henkilöt omistajalleen, käyttää ei-työsuhteisia henkilöitä omassa tuotannossaan ja kiertää kriteerin. Valvonta osoittautui lähes mahdottomaksi.

Omaa alihankintaa/tuotantoa vähintään 20 % liikevaihdosta (vuoteen 2016 asti)

- Omasta tuotannosta oli helppo löytää sopivia henkilöitä vuokralle tai työsuhteeseen ulkopuoliseen yritykseen.
- Työntekijän sopivuus ja kelpoisuus tunnetaan hyvin. Rekrytointi ulkopuoliselle oli helpompaa.

Työpankkien toiminta painottui kokeilun edetessä vuokraukseen ja rekrytointipalveluihin ja vastaavasti alihankinnan merkitys pieneni. Alihankintakriteeri esti isojen henkilöpalveluyritysten nimeämisen työpankkiyrityksiksi. Kriteeristä luovuttiin 2016.

Harjoittaa vuokraustoimintaa

- Alensi asiakasyrityksen rekrytointikynnystä, kun voi ennen palkkaamista kokeilla henkilöä vuokralle.
- Moni yritys on valmis vuokraamaan heikossa asemassa olevia (erityisesti osatyökykyisiä) mutta ei halua palkata heitä omille palkkalistoilleen.

Vuokraukselle ei asetettu mitään minimiäärää. Yksi vuokraustunti vuodessa täytti kriteerin. Vuokraus on tehokas keino pitkäaikaistyöttömien ja erityisesti osatyökykyisten työllistämiseen ja on kannattavaa liiketoimintaa. Mahdollinen palkkatuki voidaan subventoida hintaan. Vuokraustoiminnan aloittaminen vaatii uudelta toimijalta aikaa (1–2 vuotta).

Harjoittaa työpooli/rekrytointitoimintaa

- Haluttiin korostaa ja kehittää myös suorarekrytointia.
- Tarkoitus oli perustaa työpankin hallinnoima yrityspooli, joka olisi keskittänyt rekrytointiaan poolille/työpankille ja saada tätä kautta työmarkkinakelpoisia kohderyhmäläisiä työllistettyä.

Työpooli ei toteutunut. Yritykset eivät olleet halukkaita sitoutumaan pooliksi, jota toinen yritys hallinnoisi. Osa työpankin työllistämistavoitteista oli arvioitu saavutettavaksi poolitoiminnan kautta.

Työpankin tuotteiden ja palveluiden hinnoittelu ei vääristä kilpailua

- Kirjauksella haluttiin korostaa, että työpankkiyritykset toimivat kilpailuneutraalisti.

Työpankit ovat yrityksiä, joita koskevat EU-valtiontukisäädökset. Työpankillla ei ole mahdollisuutta saada muita yrityksiä suurempia tukia, joilla voisi hinnoitella tuotteita kilpailijoita edullisimmiksi.

Julkisen tuen osuus on enintään 50 % koko liikevaihdosta

- Tukien keräily haluttiin estää.

Kriteeri asetettiin kokeilun alussa, jolloin työpankkirahoitus myönnettiin tukena. Tällöin olisi ollut mahdollista, että yrityksen liikevaihto olisi suurimmaksi osaksi muodostunut tuista (palkkatuki, työpankin tuki, erilaiset hankkeet, kuntien tuet jne.). Työpankin rahoitus muuttui merkittävästi vuonna 2014 tulosperusteiseksi, jolloin tukien osuus ei käytännössä enää voinut ylittää 50 % liikevaihdosta.

Liiketoimintaa ohjaa päivitetty ja hyväksytty liiketoimintasuunnitelma

- Työpankkitoiminnan tuli olla kannattavaa liiketoimintaa, joka perustuu suunnitelmallisuuteen.

2.2 Kriteerien arviointia

Kriteereitä laadittaessa vuonna 2011 työpankit saivat tulosperusteisen avustuksen lisäksi myös merkittävän toiminta-avustuksen.

Työpankkina toimimisesta aiheutui tosin ylimääräistä työtä työpankeille, erityisesti kuukausittaisesta raportoinnista. Tätä työtä rahoitettiin toiminta-avustuksella avustuksella, joka kuitenkin oli työhön nähden suuri.

Toiminta-avustus herätti kiinnostusta työpankkina toimimiseen tahoilta, jotka toivoivat saavansa vastikkeetonta avustusta euroja toimintaansa.

Kriteerejä asetettaessa ajattelua ohjasi liiketoiminnan mallintamisajatus (kaikki toimivat samankaltaisella tavalla) sekä kokemusten puutteesta johtunut liian optimistinen käsitys erilaisten toimijoiden halukkuudesta tehdä muutoksia liiketoimintaansa päästäkseen työpankeiksi.

3-sektori ja kunnat eivät olleet halukkaita yhtiöittämään kannattavia toimintojaan täyttääkseen yrityskriteerin. Alihankinta- ja palveluyritykset puolestaan eivät olleet valmiita muuttamaan henkilöstörakennettaan siten, että niiden henkilökunnasta 30 % olisi ollut pitkäaikais-työttömiä. Henkilöstöpalveluyritykset eivät halunneet perustaa vaadittua alihankintaa.

Yritysten mahdollisuus olisi ollut perustaa tytäryhtiö, jonne olisi siirretty henkilökuntaa siten, että 30 %:n kriteeri täyttyi ja hakea uusi yritys työpankiksi. Henkilöstöpalveluyrityksen puolestaan olisi pitänyt aloittaa uutena liiketoimintana alihankinta. Ymmärrettävistä syistä yritykset eivät olleet valmiita mittaviin järjestelyihin pelkästään päästäkseen työpankiksi.

Ristiriitaista kriteereissä oli, että alihankinnalle oli asetettu määrävaatimus (20 % liikevaihdosta) mutta vuokraukseen riitti 1 vuokrahenkilötunti vuodessa. Kuitenkin vuokrauksen kehittäminen ja lisääminen oli työpankin keskeinen keino alentaa rekrytointikynnystä käyttäjäyrityksessä.

Kriteereitä olisi ollut syytä tarkistaa kokeilun aikana viimeistään suurten rahoitusmuutosten yhteydessä vuonna 2014.

Ensinnäkin vuonna 2014 valtionavustuksista siirryttiin tulosperusteiseen hankintasopimus-käytäntöön. Tulosten perusteella maksettavia työllistämishankkeita korotettiin n. 70 %. Työpankeille korvattiin ylimääräinen työ toiminta-avustuksen sijaan maksamalla ylimääräisestä työstä kiinteää työllistäjien kuukausikorvausta. Tämä oli noin puolet aiemmin maksetusta toiminta-avustuksesta.

Rahoitus ei ollut enää luonteeltaan avustusta, jolloin tukiriippuvaisille toimijoille työpankkina olosta ei ollut enää taloudellista hyötyä. Muutokset aiheuttivatkin muutaman työpankin eroamisen. Nämä työpankit eivät olleet onnistuneet rekrytoinneissa, mutta ennen vuotta 2014 maksetut ”ylisuuret” avustukset houkuttelivat työpankkina toimimiseen.

Toiseksi työpankin laajentuminen oli aikataulusta jäljessä, vaikka uusia työpankkeja etsittiin voimakkaasti. Arvio siitä, että työpankiksi haluavien toimijoiden määrä olisi suuri, osoittautui virheelliseksi. Muutama iso henkilöstöpalveluyritys ilmaisi kiinnostuksensa toimimaan työpankkina, mutta ei ollut valmis yhtiöjärjestelyihin tai alihankinnan aloittamiseen pelkästään täyttääkseen kriteerit. Yksi iso toimija olisi voinut kuitenkin saada enemmän tuloksia aikaan, kuin kaikki muut työpankit yhteensä.

Tiukat kriteerit, erityisesti vaatimus alihankinnasta ja pitkäaikaistyöttömyyden/osatyökykyisten osuudesta henkilökunnasta estivät suurten toimijoiden nimeämisen työpankeiksi. Nämä kriteerit poistettiin vuodelle 2016 ja uusiksi työpankeiksi nimettiin kaksi isoa henkilöstöpalveluyritystä. Yhteenlaskettu vuosiliikevaihto lähes nelinkertaistui n. 100 miljoonaan euroon. Kohderyhmän työllistämiset eivät kuitenkaan lisääntyneet vastaavasti.

Kriteereistä huolimatta työpankit osoittautuivat varsin erilaisiksi yrityksiksi..

3 TYÖPANKKITOIMINNAN ORGANISOINTI

Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko allekirjoitti työpankkikokeilun laajentamiseksi valtakunnalliseksi asettamispäätöksen 11.12.2011 (liite). Siinä määrättiin työpankkikokeilulle organisaatio.

Johtoryhmä (STM, TEM, VM, EK, SAK, STTK, Kuntaliitto)

- Päätehtävänä oli nimetä työpankit.

Toimintaryhmä (STM, TEM, Kuntaliitto, Vates-säätiö)

- Päätehtävänä oli valmistella johtoryhmälle esitykset työpankkien nimeämisestä.

STM Vakuutusosasto

- Hankkeen toimeenpanija ja valvoja.

Keskustustyöpankki (Edupoli 2012, Omnia 2013–2016)

- Käytännön toiminnan johtaminen ja koordinointi.
- Esitysten valmistelut.
- Raportointi STM:öön.
- Rahaliikenteen hoito 2014 alkaen STM:n päätösten perusteella.

Työpankkiyritykset

- Toteuttavat työllistämiset.
- Yhteinen kehittäminen ja tuotteistus.

Laaja edustus johtoryhmässä takasi sen, että kaikki keskeiset hallinnonalat, työmarkkinajärjestöt ja kunnat pystyivät vaikuttamaan työpankkikokeiluun. Johto- ja toimintaryhmän keskeiseksi rooliksi muodostui työpankkien nimeäminen sekä tulosten johtopäätelmät.

Työpankiksi nimettiin poikkeuksetta kaikki halukkaat yritykset, jotka täyttivät asettamispäätöksessä määrätyt kriteerit. Keskustelua käytiin lähinnä silloin, kun kriteerien täytyminen oli epäselvää tai vaikea osoittaa.

Työpankkien nimeäminen ei käytännössä edellyttänyt harkintaa vaan ainoastaan kriteerien tarkastamista asiakirjoista. Tämä olisi voitu tehdä virkatyönä ministeriössä. Johto- ja toimintaryhmän aikaa olisi voitu käyttää enemmän tulosten analysointiin ja niistä saatavien johtopäätösten hyödyntämiseen työllisyyttä edistäviin toimiin.

STM ulkoisti hankkeen operatiiviset tehtävät nk. keskustustyöpankille. Keskustustyöpankin tehtävänä oli toteuttaa STM:ssä päätettyjä toimia. Vuonna 2014 STM siirsi myös sopimusten laadinnan ja rahaliikenteen hoidon keskustustyöpankille. Sopimusten sisältö sekä rahaliikenne oli kuitenkin yksityiskohtaisesti määrätty ministeriöstä, jolloin julkista valtaa ei siirretty keskustustyöpankille.

STM teki keskustustyöpankin kanssa yhden kattavan sopimuksen, jonka pohjalta keskustustyöpankki kirjoitti työpankkien sopimukset ja maksoi työpankkien palkkiot ja korvaukset.

Keskustyöpankille korvattiin sen kulut ja työpankeille maksetut korvaukset nk. euro euros-ta periaatteella. Työpankit laskuttivat keskustyöpankkia kolme kertaa vuodessa.

Käytäntö osoittautui kaikkien kannalta tehokkaaksi.

Keskustyöpankki (Omnia) teetätti Espoon kaupungin tilintarkastajilla laajan tilintarkastuksen vuonna 2015 työpankkitoiminnasta. Tilintarkastajilla ei ollut huomautettavaa.

Myöskään Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ollut huomautettavaa sopimuksista ja raha-liikenteen hoidosta.

4 SOPIMUSKÄYTÄNTÖ

STM teki sopimukset Edupolin (v. 2012) ja Omnian (v. 2013–2016) kanssa ja jokaisen työpankin kanssa erikseen vuosina 2012–2013. Vuodesta 2014 lähtien STM teki yhden sopimuksen Omnian (keskustyöpankin) kanssa, jossa määrättiin keskustyöpankin tehtäväksi allekirjoittaa työpankkien kanssa sopimukset, joiden sisällön STM oli päättänyt. Työpankkisopimus oli STM/Omnia sopimuksen liitteenä.

4.1 Keskustyöpankin muut tehtävät

- vastata hankkeen operatiivisesta johtamisesta sekä toteuttaa ja koordinoi sitä toimintasuunnitelman ja STM:n päätösten mukaisesti talousarvion puitteissa.
- ylläpitää ja kehittää keskitettyä henkilökisteriä.
- tilastoida työpankkien työllistämiset.
- hankkia ja toteuttaa keskitetyt palvelut työpankeille.
- 2014 lähtien lisäksi
- allekirjoittaa toimeksiantajan puolesta työpankkiyritysten kanssa tehtävät STM:n päättämät työpankkisopimukset STM:n päättämien työpankkiyritysten kanssa.
- sopimuskorvausten maksatus työpankkiyrityksille, jotka STM maksoi koontilaskulla.
- vastuu ja päätösvalta säilyivät STM:llä.
- toteuttaa muut STM:n tai johtoryhmän asettamat tehtävät.

4.2 Työpankkien sopimukset

Jokainen työpankkiyritys teki vuosittain sopimuksen vuosina 2012–13 suoraan STM kanssa ja vuosina 2014–2016 keskustyöpankin kanssa. Työpankkien sopimuksissa oli määrätty työpankkien tehtävät ja velvoitteet sekä korvaukset ja niiden perusteet. Jokaiseen sopimukseen kirjattiin työpankkikohtaiset yksityiskohtaiset työllistämistavoitteet, jotka sopimusosapuolet siten hyväksyivät sopimusvuoden tavoitteiksi ja joiden toteutumisen perusteella työpankeille maksettiin työllistämishonkua (liite 2). Sopimus oli luonteeltaan tulosperusteinen hankintasopimus.

Sopimukseen kirjattiin, kuinka monta henkilöä eriteltyinä työllisyystaustan (osatyökykyinen, 24 kuukautta työttömänä olleet, 6 kuukautta työttömänä olleet, nuoret ja muut) ja työvuotta työpankki aikoi työllistää sopimusvuonna omaan alihankintaansa, vuokratyöhön, oppisopimukseen ja toiselle työnantajalle (bonustyösuhde).

STM ja keskustyöpankki pyrkivät neuvotteluissa mahdollisimman kunnianhimoisiin, mutta myös työpankkien itsensä hyväksymiin realistisiin tavoitteisiin.

Työpankkien velvoite oli resursoida toiminta riittävästi nimeämällä toiminnalle 1–2 vastuuhenkilöä eli työllistäjää. Työllistäjien velvoite oli raportoida kuukausittain työllistämiset sekä osallistua työpankkikokeilun järjestämiin työllistämisseminaareihin.

Työpankeille maksettiin kiinteää korvausta työllistäjien raportoinneista ja muista velvoitteista. Työllistämishonus maksettiin työllistettyjen nimilistan perusteella. Nimen ja syntymäajan lisäksi työpankkien tuli ilmoittaa mm. työllistävän yrityksen nimi, työsopimuksen pituus, työllistetyn työllisyysstatus, toisin sanoen oliko henkilö osatyökykyinen, pitkäaikaistyötön, nuori jne.

STM ja kukin työpankkiyritys solmivat erikseen työpankkikohtaiset vuosittaiset sopimukset vuosina 2012–2013. Sopimus oli luonteeltaan hankintasopimus, koska tarkoitus ei ollut

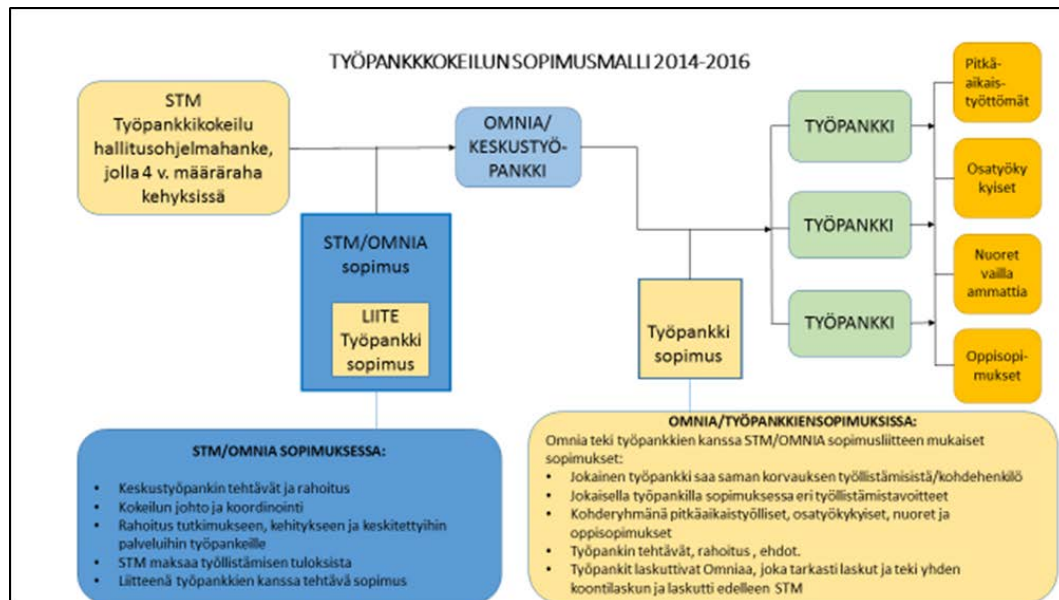
avustaa työpankkien toimintaa, vaan maksaa palkkioita ja korvata tehdyt työt. Sopimukseen oli aluksi kirjattu virheellisesti, että työpankkien korvaukset olivat valtionavustuksia, koska vallitsevana käytäntönä oli rahoittaa hankkeita avustuksina. Ristiriitaan kiinnitti huomiota valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka jälkeen sopimukset muutettiin vuodesta 2014 lähtien hankintasopimuksiksi.

Koska kyseessä on kokeilu- ja kehittämistoiminta, jonka tuloksia voitiin hyödyntää laajasti, ei sopimukseen tarvinnut soveltaa lakia julkisista hankinnoista. Sopimukset voitiin tällä perusteella tehdä nk. suoraan hankintoina kilpailuttamatta niitä.

Vuodesta 2014 lähtien työpankit tekivät vuosittaisen sopimuksen keskustyöpankin kanssa. Työpankkisopimusten pääasiallinen sisältö pysyi muuttumattomana. Sopimusten sisältö oli tyhjentävästi määrätty STM:n ja Omnian välisissä sopimuksissa ja sopimusmalli oli tämän pääsopimuksen liitteenä. Kyse ei siten ollut julkisen vallan siirrosta, joka olisi ehkä vaatinut lainsäädännön muutosta.

Myös rahaliikenteen hoito työpankeille siirrettiin Omnialle. Korvausten maksuperusteet oli tarkkaan määrätty STM/Omnia sopimuksessa.

Käytännössä työpankit laskuttivat ensin Omniaa, joka teki laskuista koontilaskun esitarkastuksineen ja perusteluineen STM:öön. Lasku tarkastettiin ja hyväksyttiin STM:ssä. Tämän jälkeen Omnia maksoi työpankkien laskut.



Kuva 1. STM:n, Omnian ja työpankkiyriyten välinen sopimusmalli työpankkikokeilun toteuttamisesta ja rahoituksesta.

5 TYÖPANKKIYRITYKSET 2012–2016

Työpankkiyrityksen erottaa tavanomaisesta yrityksestä sen henkilöstörakenne. Työpankki tuottaa palveluja ja tuotteita kuten mikä tahansa yritys, mutta tavoitteena on työllistää tavanomaista enemmän heikossa työmarkkina- asemassa olevia henkilöitä (kohderyhmä).

Työpankeille maksettiin kohderyhmän työllistämisestä asiakasyritykseen työllistämispalkkio

Vastikkeetonta taloudellista etua kohderyhmän työllistämistä ei ollut. Työllistämiseen oli saatavilla kaikille yrityksille tarkoitettua palkkatukea, jolla kompensoidaan tuottavuuden alenemaa.

Yritys työllistää 10 henkilöä ja tuottaa määrättyä tuotetta 100 kpl päivässä. Yksi henkilö tuottaa keskimäärin 10 tuotetta. Mikäli yritys palkkaa uuden työntekijän, tulisi yrityksen tuottaa tämän jälkeen 110 tuotetta päivässä.

Jos yritys palkkaa esimerkiksi osatyökykyisen henkilön, saattaa tuotannon lisäys olla vain 5 tuotetta per päivä. Koska osatyökykyinen saa samaa palkkaa kuin muukin työntekijä, kompensoi palkkatuki heidän tuottavuuseronsa yritykselle.

Alenema johtuu usein siitä, että työntekijä työskentelee hitaammin ja tarvitsee apua ja ohjausta toisilta työntekijöiltä, jotka silloin ovat itse poissa tuotannosta.

Kohderyhmän työllistäminen vaatii erikoisosaamista, jota voidaan hyödyntää työllistämisen lisäksi tarjoamalla erilaisia kuntoutus- ja valmennuspalveluita julkiselle sektorille. Työpankeilta ostetaan erilaisia työllistymistä edistäviä kuntoutus-, valmennus- ja kartoituspalveluita työttömille tai työkyvyttömille. Suurimpia ostajia ovat TE-toimistot, ELY-keskukset ja kuntasektori. Myös Kela ja vakuutuskuntoutus ovat hyväksyneet osan työpankeista palveluntuottajikseen.

Työpankit hyödynsivät myyntityössään vastuullisuusimagoa, erityisesti työpankkistatusta. Käyttämällä työpankin palveluja asiakasyritys toimii itsekkin vastuullisesti.

Alihankintaa tarjoava yritys Oy Sinebrychoff Ab, Kerava

Työpankkiyritys (Lubor Oy) teki alihankintana käsityönä mm. erilaisia myyntipakkauksia. Työt tehtiin Luborin omissa tiloissa lukuun ottamatta suurempia kertaeriä, jotka tehtiin Luborin työnjohton alla Sinebrychoffin omissa tiloissa Keravalla.

Työt olivat helppoja ja sopivat lähes kaikille henkilöille.

Yhteistyön lähtökohtana oli luotettavuus, nopeus ja joustavuus sekä erityisesti *vastuullinen liiketoiminta (so. työllistävät näin välillisesti vaikeasti työllistyviä).*

Vastuullisella liiketoiminnalla Sinebrychoff pyrkii:

- yhteiskunnallisen toimintaluvan hankkimiseen (nk. "Licence to Operate")
- brändin (tavaramerkin ympärille muodostunut positiivinen maine) rakentamiseen, imagon (yrityksen itsestään antama kuva/vaikutelma) parantamiseen ja maineen kasvuun.

5.1 Työpankkien omistus

Osa työpankeista oli yksityisomistuksessa, osa yhdistysten, säätiöiden ja kaupunkien omistuksessa. Julkisomisteiset työpankit olivat perustettu yleensä tukemaan omistajaorganisaation perustoimintaa, eikä niiltä edellytetty voiton tuottoa. Voiton tuottaminen koettiin omistajatahoilla jopa epäeettisenä.

Yksityisomisteiset työpankit olivat poikkeuksetta kasvuhaluimpia kuin julkisomisteiset. Kasvu edellyttää investointeja, jotka pääosin rahoitetaan yrityksen voittovaroilla. Kaikki yksityisomisteiset työpankit käyttivät valtaosan voittovaroistaan investoimalla kasvuun. Kasvu mahdollisti myös työntekijämäärän lisäämisen

Yksityisomisteiset työpankit

Mikemet Oy, Mikkeli (2008 - 2016)

- yksityinen omistaja vuodesta 2014. Sitä ennen omistajana Hengitysliitto ry.
- päätoimiala sähkö- ja elektroniikkateollisuuden sopimusvalmistus.

Lubor Oy, Kerava ja pk-seutu (2008–2015)

- yksityinen omistaja, yritys myytiin 2013 HR-Yhtiöt Oy:lle.
- päätoimiala teollisuuden alihankinta ja henkilöstöpalvelut.

Lubor Palvelut Oy (2014–2015)

- yksityinen omistaja, yritys myytiin 2013 HR-Yhtiöt Oy:lle.
- päätoimiala elintarviketeollisuuden alihankinta.

HR-Yhtiöt Oy, pääkaupunkiseutu + 8 eri paikkakuntaa Suomessa (2016)

- Lubor Oy ja Lubor Palvelut Oy sopimukset yhdistettiin HR-yhtiöt Oy:lle.
- päätoimiala henkilöstöpalvelut.

Innolink Direct Oy, Tampere (2013–2016)

- yksityinen omistaja.
- päätoimiala tutkimuspalvelut.

TIMrent Oy, Espoo (2014–2015)

- omistaja: 2/3 yksityinen, 1/3 Espoon koulutuskuntayhtymä vuoteen 2015.
- päätoimiala päiväkotien alihankintapalvelut Espoon kaupungille.

Suomen Valmennustalo Oy, Tampere (2015–2016)

- yksityinen omistaja.
- päätoimiala henkilöstöpalvelut.

SunUra Oy, Porvoo, Hämeenlinna (2016)

- yksityinen omistaja.
- päätoimiala henkilöstöpalvelut ja työttömien kartoitus ja valmennuspalvelut.

Transvall henkilöstöpalvelut Oy, pääkaupunkiseutu + muu Suomi (2016)

- yksityinen omistaja yksityinen.
- päätoimiala henkilöstöpalvelut.

Kaupunkien omistamat työpankit

A-pesu, Alavus (2012–2014)

- omistajana Alavuuden kaupunki.
- päätoimiala pesulapalvelut.

Kevama Oy, Kuopio (2014)

- omistajana Kuopion kaupunki.
- päätoimiala puutuotteet, kirjapaino, verhoilu.

Valma Oy, Lahti (2015)

- omistajana Lahden kaupunki.
- päätoimiala puutuotteet, teollisuuden alihankinnat, kierrätys.

Yhdistysten omistamat työpankit**Woodfox Oy, Seinäjoki (2008–2016)**

- omistajana Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry.
- päätoimiala pienrakennukset puusta, rakennuspalvelut.

Kannonkosken Oiva Oy, Kannonkoski (2012–2016)

- omistajana Nuorisokeskus Piispala ry.
- päätoimiala henkilöstöpalvelut.

Finvacon Oy, Vaasa (2013–2016)

- omistajana Vaasan invalidit ry.
- päätoimiala teollisuuden alihankinta.

Silta Monitori Oy, Tampere (2013–2014)

- omistajana Siltavalmennus ry.
- päätoimiala rakennuspalvelut.

Säätiöiden omistamat työpankit**Juhta Oy, Joensuu (2012–2016)**

- omistajana Honkalampisäätiö.
- päätoimiala peräkärryjen valmistus.

Bovallius Palvelut Oy, (2012–2016) Pieksämäki

- omistajana S. ja A. Bovallius säätiö.
- päätoimiala kiinteistö- ja rakennuspalvelut.

Diadome Oy, Helsinki (2013–2015)

- Omistaja Helsingin diakonissalaitoksen säätiö.
- päätoimiala kiinteistöpalvelut.

6 TYÖPANKKIYRITYSTEN TOIMINTA JA TUOTTEET 2012–2016

Työpankkiyrityksen keskeiset liiketoimet olivat oma tuotanto (alihankinta/sopimusvalmistus, palvelut tai omat tuotteet), työvoiman vuokraus ja rekrytointipalvelut.

6.1 Alihankinta ja oma tuotanto

Alihankinta eli sopimusvalmistus on yrityksen toisella työnantajalla teettämää työtä, joka tehdään alihankintayrityksen työntekijöiden toimesta alihankkijan tai toimeksiantajan tiloissa. Toimeksiantajan tiloissa tehtävä työ käsitetään alihankinnaksi ainoastaan silloin, kun se tehdään työpankkiyrityksen työnjohton alaisuudessa. Alihankintaa on esimerkiksi autotehtaalle valmistettavat auton osat, jotka toimitetaan toimeksiantajalle.

Omaa tuotantoa ovat yrityksen omat tuotteet, jotka valmistetaan suoraan myyntiin.

Alihankinta ja oma tuotanto tarjosivat työllistämisen lisäksi mahdollisuuden selvittää työttömien henkilöiden työkykyä ja työmotivaatiota sekä tarjosivat mahdollisuuden selvittää henkilön osaamista, soveltuvuutta ja halukkuutta eri toimialojen töihin.

Toinen tarkoitus alihankinnalle ja omalle tuotannolle oli järjestää vuokratyöjaksojen välille palkkatyötä. Pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten henkilöiden mahdollisuudet työllistymiseen ovat usein lyhytaikaiset työsuhteet. Nykyinen sosiaaliturva (työttömyys- ja muu sosiaaliturva) ei usein kannusta lyhyiden työsuhteiden vastaanottamiseen. Työpankkiyrityksen tarkoitus on rakentaa pitkäkestoisia työsuhteita omien töiden ja ulkopuolisen yrityksen lyhytkestoisten töiden yhdistelmistä.

Alihankinta ja oma tuotanto työpankeissa oli yleensä sellaista, jossa työtehtävät eivät vaadi erityisosaamista, vaan työ oli luonteeltaan yksinkertaista ja helposti opittavaa.

6.2 Rekrytointipalvelut

Tärkein tavoite työpankeilla oli siirtää henkilöitä toisen työnantajan palvelukseen joko suoraan omasta tuotannosta tai vuokrauksen jälkeen. Heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön työllistämiseen liittyy epäluuloja ja riskejä. Sen vuoksi on helpompaa ja turvallisempaa vuokrata tai rekrytoida työtön, kun yrityksen kumppanina toimivalla työpankillä on kokemusta henkilöistä.

Työpankkiyritys myös välitti työntekijöitä etsimällä toimeksiannosta asiakasyritysten palvelukseen henkilöitä ilman, että he ovat olleet työsuhteessa alihankinnassa tai vuokrattavana työpankkiyrityksessä.

Osatyökykyisten, yli kuusi kuukautta työttömänä olleiden sekä nuorisotakuun piiriin (ilman perustutkintoa) kuuluvien henkilöiden työllistymisestä toisen työnantajan palvelukseen palkittiin maksamalla työpankkiyritykselle nk. työllistymisbonusta

6.3 Työntekijän vuokraaminen (ml. palkkatuetun henkilön vuokraaminen)

Työnjohtovastuu vuokratyössä on aina käyttäjäyrityksellä siitä huolimatta, että vuokrattu työntekijä on työsuhteessa vuokrayritykseen (esim. työpankkiyritykseen).

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden vuokraamisen kannalta olennainen asia on se, että heidän työmarkkinavalmiutensa on varmistettu työpankkiyrityksen omissa töissä.

Työpankkiyritys tarjoaa asiakasyrityksilleen mahdollisuuden saada tarvitessaan sama tuttu vuokratyöntekijä käyttöönsä uudelleen. Vuokratyöjaksojen välissä työntekijälle tarjotaan mahdollisuutta työskennellä työpankkiyrityksen omassa tuotannossa tai hänelle tarjotaan esim.

koulutusta. Asiakasyrityksen uudessa tuotantoruuhekassa tai sesongissa sama tuttu työntekijä on taas vuokrattavissa uudestaan.

Käyttäjäyrityksen eli vuokraavan asiakasyrityksen näkökulmasta keskeisin vuokratyöntekijän ominaisuus on kyky ja halu työntekoon juuri sen yrityksen töissä ja työtehtävissä. Mahdollinen alentunut työkyky kompensoituu monessa tapauksessa sillä, että henkilö osaa entuudestaan työtehtävät ja talon tavat. Aikaa ei kulu perehdyttämiseen ja talon tavoille opettamiseen.

Kalatukku E. Eriksson Oy, Helsinki

Kalanjalostuslaitoksen tuotanto on riippuvainen kalan saatavuudesta. Kun kalaa saadaan runsaasti, työllistää se noin 15 henkilöä enemmän verrattuna huonoon kalansaantiaikaan. Kalaa saadaan yleensä hyvin, joskin huonoja kalaviikkoja on kuitenkin vuodessa useita. Yrityksen kilpailukyvyn kannalta tärkeää on saada optimoitua työntekijämäärä.

Kun kalaa ei ollut saatavilla, työpankkilaiset olivat työpankin omissa töissä (Lubor Oy:n töissä esim. alihankinnat). Kun kalaa taas oli saatavilla, olivat tutut entiset työntekijät heti saatavilla töihin kalatehtäseen.

Vuokratyöntekijänkin työllistämiseen työnantaja voi saada palkkatukea. Palkkatuettu vuokrausmahdollisuus on kaikilla yrityksillä, ei pelkästään työpankkien käytettävissä oleva. Tämän vuoksi toiminta ei vääristänyt kilpailua markkinoilla.

Palkkatuella palkatun henkilön vuokraaminen edellyttää, että palkkatuen saaja ilmoittaa siitä ennen sijoituksen alkamista työ- ja elinkeinotoimistolle ja liittää ilmoitukseen työn järjestäjän vakuutuksen siitä, ettei tämä ole vakuutuksen antamista edeltäneiden 12 kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä samoista tai samanlaisista tehtävistä taikka lyhentänyt heidän työaikaansa.

Palkkatuki alensi työpankin työvoimakustannuksia, jolloin oli mahdollista alentaa vuokratyön hintaa. Koko palkkatuen subventoiminen hintoihin ei ollut liiketaloudellisesti mahdollista. Heikossa työmarkkina-asemassa olevan vuokraaminen vaatii lisätyötä ja se sisältää riskejä mm. lisääntyneiden poissaolojen ja osaamisen suhteen. Lisätyö ja riskit edellyttivät suurempaa katetta kuin lyhytaikaistyöttömän vuokraus.

Vuokraustoiminnan etu on, että se ei vaadi tila- tai laiteinvestointeja. Työllistettyjen määrän lisääminen vuokraustoiminnan kautta osoittautui tästä syystä ylivertaiseksi verrattuna alihankintaan.

Vuokrauksella alennettiin yritysten työllistämiskynnystä ja parannettiin työpankkiyrityksistä vuokratun työntekijän mahdollisuuksia saada myöhemmin työsuhte asiakasyrityksistä.

Vuokraustoiminta vaatii kuitenkin paljon mm. lainsäädännön ja työehtosopimusten tunte- musta, joka tuotti erityisesti palkanlaskentaan lisätyötä. Palkkausperuste on käyttäjäyrityksen työehtosopimuksen mukainen. Ääritapauksessa jokaiselle vuokratyöntekijälle maksettiin palkka eri työehtosopimuksen mukaan.

Lähes kaikki työpankkiyritykset aloittivat vuokraustoiminnan työpankiksi nimeämisen jälkeen. Toiminnan käynnistäminen laajaksi liiketoiminnaksi vaati kuitenkin aikaa vuodesta kahteen vuoteen. Kaikille kokeilun loppuun asti työpankkina toimineelle työpankille vuokraustoiminnasta muodostui uusi merkittävä, joillekin jopa suurin liiketoiminta-alue.

6.4 Oppisopimuspalvelut

Työpankit havaitsivat vuonna 2012, että monella asiakasyrityksellä oli halukkuutta rekrytoida uusia työntekijöitä oppisopimuksella. Yrityksillä ei kuitenkaan ollut halukkuutta selvittää oppisopimuksen yksityiskohtia, velvoitteita ja mahdollisia etuisuuksia.

Mikäli yritys haluaa palkata henkilön oppisopimuksella, sen tulee neuvotella ja sopia opetuksen järjestelyistä, vastuista ja oppisopimuskorvauksista oppisopimustoimiston kanssa. Oppisopimuksissa opiskelijan tuottavuuden alenemaan voi saada palkkatukea TE-toimistosta, joka sekin vaatii perehtymistä, neuvotteluita ja byrokratiaa.

Osa kiinnostuneista yrityksistä epäröi oppisopimuksen käyttöä, koska oppisopimustyösuhte on määräaikainen, usein 1,5–2,5 vuotta kestävä työsopimus. Jos oppisopijaksi valittiin väärä henkilö, ei hänen irtisanominen koeajan jälkeen ollut mahdollista sopimusaikana. Yrityksillä ei ollut joko aikaa tai osaamista varman päälle tapahtuvan rekrytoinnin toteuttamiseksi.

Jotkut yritykset puolestaan ilmaisivat kiinnostuksensa, mutta olisivat halunneet ”jakaa” oppisopimuksen toisen saman alan yrityksen kanssa.


Oppisopimustoiminnan järjestelyissä oli selvä markkinarako. Asiasta otettiin yhteyttä sosi- ja terveysministeri Paula Risikkoon, joka esitti valtion vuoden 2014 talousarvioon 0,5 miljoonaa euroa määrärahaa työpankkikokeilun laajentamiseksi oppisopimustoimintaan. Määräraha myönnettiin myös vuonna 2015.

Määrärahan varmistuttua työpankkeja kehoitettiin aloittamaan oppisopimuksen valmistelu- ja palvelut. Työpankeille voitiin määrärahalla maksaa jokaisesta oppisopimuksesta bonus sekä maksaa korvausta työpankille oppisopimuksesta aiheutuvan raportoinnin ja yhteisen kehittämisen aiheuttamista ylimääräisistä töistä.

Toiminnan kehittämisessä oli alusta alkaen tiiviisti mukana Omnian oppisopimustoimisto, joka alussa teki keskitetysti kaikki työpankkien omat ja niiden toisille yrityksille valmistelemat oppisopimukset.

Oppisopimuspalvelut hinnoiteltiin ja tuotteistettiin neljäksi tuotteeksi.

Hinnoittelu ja eri oppisopimustuotteet.




TUOTE 1
Vuokraus 4kk + oppisopimus asiakasyritykseen

- työpankki etsii sopivan henkilön
- vuokraus asiakasyritykseen 4 kk määräajaksi, jonka jälkeen oppisopimus tehdään asiakasyritykselle
- työpankkiyritys hoitaa paperityöt oppisopimuskeskuksen kanssa
- työpankkiyritys hakee asiakasyritykselle palkkatuen
- tukee työntekijää ohjauksessa 1-vuoden ajan
- tukee asiakasyritystä oppisopimustyöntekijän ohjauksessa

PALKKIO 2 000€ /oppisopimusasiakas

Kuva 2a. Oppisopimustuote 1.




TUOTE 2
Oppisopimus suoraan asiakasyritykseen

- oppisopimus tehdään suoraan asiakasyritykseen
- työpankki etsii sopivan työntekijän + haastattelut
- työpankki hoitaa sopimusasiat oppisopimuskeskuksen kanssa
- työpankki hakee palkkatuen asiakasyrityksen puolesta
- työpankki tukee ohjauksella työntekijää 1 vuoden ajan
- työpankki tukee asiakasyritystä työntekijän ohjauksessa 1 vuoden ajan

PALKKIO 2 000€ /työntekijä

Kuva 2b. Oppisopimustuote 2.




TUOTE 3
Vuokraus asiakasyrityksiin

- tehdään sopimus asiakasyrityksen (1-3) kanssa vuokrauksesta 6 - 24 kk
- työpankki etsii sopivan henkilön
- työntekijä on työsuhteessa työpankkiyritykseen, joka tekee oppisopimuksen
- työpankki hoitaa paperityöt oppisopimuskeskuksen kanssa
- työpankki hakee palkkatuen
- työpankki tukee ja ohjaa työntekijää koko sopimuksen ajan
- työpankki siirtää ilman veloitusta työntekijän asiakasyritykselle oppisopimusjakson loputtua.

ANSAINTA TYÖPANKKIYRITYKSELLE: VUOKRAUSTULOT

Kuva 2c. Oppisopimustuote 3.




TUOTE 4
Oppisopimus omassa tuotannossa

- työpankki etsii sopivan henkilön
- työpankki tekee oppisopimuksen oppisopimuskeskuksen kanssa
- työpankki hakee palkkatuen
- työntekijä työskentelee työpankkiyrityksen omassa tuotannossa ja/tai vuokrattuna myös työpankin saman alan yrityksissä (esim. Lubor elintarvikealan yritykset)
- työpankki tukee ja ohjaa työntekijää koko oppisopimuksen ajan
- työntekijä siirtyy oppisopimuksen jälkeen joko työpankin tai asiakasyrityksen palvelukseen

ANSAINTAMALLI OMA TUOTANTO: TYÖPANOS, VUOKRAUSKATE

Kuva 2d. Oppisopimustuote 4.




Oppisopimuspalvelun hinnoittelu

Arvio käytetystä ajasta

| | |
|--|---------------------|
| • paperityöt + neuvottelut oppisopimustoimisto | 8 h |
| • palkkatuki hakemukset + TE- toimisto | 5 h |
| • haastattelut + selvitykset työntekijä | 10 h |
| • tuki oppisopimusopiskelija 1h/vko; | 52 h |
| Käytetty aika yhteensä | n. 75 tuntia |

Omakustannus $75 \times 30\text{€} = 2\,250\text{€}$
Velotushinta asiakkaalta 2 000 € /oppisopimushenkilö



Kuva 2e. Oppisopimustuote 5.

Oppisopimustoiminta käynnistettiin vuonna 2014 ja tavoitteiksi asetettiin toiminnan käynnistäminen, perehtyminen lainsäädäntöön, tuotteistus sekä tulostavoitteena 25 solmittua oppisopimusta. Sopimuksia syntyi 26. Vuodelle 2015 asetettiin 116 oppisopimuksen tavoite, joista saavutettiin 61.

Vuonna 2015 oppisopimuspalvelut lopetettiin palkkatukimäärärahojen loputtua. Palkkatuki oli lähes poikkeuksetta asiakasyritysten edellytys oppisopimuksen solmimiselle. Asetetusta 152 oppisopimuksen tavoitteesta saavutettiin 32.

6.5 Työpankkien neljä päätuotetta

Alihankinta/sopimusvalmistus omat tuotteet, palvelut

- osa töistä helppoja
- perehdytys nopeaa
- mahdollistaa työllistettyjen vuokrauksen tai rekrytoinnin
- tarvittaessa myös ”kuntouttaa” henkilö työmarkkinakelpoiseksi
- testaa työllistetyn kelpoisuuden – helpompaa myydä asiakkaalle
- työllistää työttömiä
- osa töistä voidaan tehdä asiakasyrityksen tiloissa työpankin työnjohdon alla, jolloin kyse ei ole vuokrauksesta
- mahdollistaa kuntoutuspalvelut, esim. KELA tai vakuutuskuntoutus VKK
- mahdollistaa työvoimapalveluiden toteutuksen, esim. koulutuksen.

Rekrytointipalvelut

- tarkoitus oli rekrytoida työntekijä toisen yrityksen palvelukseen (työsopimus)
- työntekijä oli ensin vuokralla, jonka jälkeen yritys palkkaa henkilön
- työntekijä rekrytoitiin suoraan työpankin omasta tuotannosta
- työntekijä suora rekrytoitiin, asiakasyritys haluaa palkata henkilön, työpankki etsii työllistettävän
- mikäli työsuhte on vähintään 3 kk ja 50 % TES-työajasta, maksettiin työllistymisbonus.

Työvoiman vuokraus

- työllistetty voidaan vuokrata asiakasyritykseen töihin
- työsopimus ja työnjohto työpankissa jolloin
 - madaltaa asiakasyritykseen kynnystä käyttää ja kokeilla heikossa työmarkkina-asemassa olevia, erityisesti osatyökykyisiä
 - työpankki voi hakea palkkatukea, jolloin hintaa voidaan subventoida
 - vaikeaa/hidasta käynnistää
 - tuottavaa liiketoimintaa
 - ei tarvita erillisiä tukia.

Oppisopimuspalvelut

- työntekijä on ensin vuokralla 4 kk, jonka jälkeen käyttäjäyritys solmii oppisopimuksen
- oppisopimus valmistellaan suoraan käyttäjäyritykselle
- työpankki on oppisopimustyönantaja, mutta hänet vuokrataan ulkopuoliselle yritykselle
- työntekijä on oppisopimussuhteessa työpankin omassa toiminnassa.

7 TYÖPANKIN TYÖLLISTÄMINEN

Työpankit ovat tavallisia yrityksiä, jotka myyvät tuotteitaan ja palveluitaan markkinoille markkinaehtoisesti.

Työpankkien, kuten muidenkin yritysten tarkoituksena on tehdä liiketoimintaa ja tuottaa ainakin kohtuullista voittoa. Työntekijöitä palkataan tarpeen mukaan. Työntekijän työpanoksesta tulee syntyä arvonlisää yritykselle. Yrityksen on tuotettava tuloja enemmän, kuin työntekijästä aiheutuneet työvoimakustannukset ja muut kustannukset.

Ulkopuoliset tahot eivät voi rajoittaa yrityksen valinnanvapautta sen palkatessa työntekijöitä. Kehittämällä kannusteita voidaan vaikuttaa kuitenkin siihen, että yritys palkkaisi mahdollisimman paljon heikossa asemassa olevia henkilöitä.

Työpankkikokeilun perusajatus oli pyrkiä kehittämään liiketoimintaa, jossa voitaisiin työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä mahdollisimman pienellä julkisilla tuilla tai rahoituksella.

Tukien tarkoitus on kompensoida työntekijän alentunutta tuottavuutta. Tuottavuutta alentaa myös työntekijän tavanomaista suurempi työnohjaus ja usein hidas perehtyminen työtehtäviin.

Erään osatyökykyisten työllistämiseen ja kuntoutukseen erikoistuneen työpankin toimitusjohtajaomistaja kiteytti asian taitavasti. Häneltä kysyttiin, mitä tapahtuisi, jos hänen yrityksensä ei saisi jatkossa enää mitään julkista tukea tai rahoitusta työllistämiseen. Vastaus oli ”ei mitään muuta kuin meillä olisi erilaisia ihmisiä töissä”.

Omaa tuotantoaan ja toimintaansa yritys oli sopeuttanut erityisesti osatyökykyisille sopivaksi. Sopimusvalmistuksen, vuokrauksen ja rekrytointipalvelujen lisäksi yritys tuotti kuntoutuspalveluita mm. Kelalle ja vakuutuskuntoutukselle omassa tuotannossaan.

Työllistämisen ja kuntoutuksen ohjaukseen työpankki oli palkannut neljä sosionomia. Kilpailijoihinsa nähden työpankeilla oli osaamista hyödyntää heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työpanosta.

Mikäli yritys ei olisi saanut osatyökykyisten työllistämiseksi mitään tukia, sillä ei olisi ollut mahdollisuuksia palkata heitä. Myös sosionomien työpanosta yritys ei olisi tarvinnut.

7.1 Työpankkien tarkoituksena oli työllistää seuraavia kohderyhmiä

1. Osatyökykyiset
osatyökykyinen on henkilö, jolla on diagnosoitu vamma tai sairaus, jonka TE-toimisto katsoo alentavan työkykyä niissä töissä, joihin häntä ollaan palkkaamassa.
2. Yli 6 kuukautta työttöminä olleet, erityisesti yli 24 kuukautta työttömät henkilöt.
3. Vuodesta 2013 alkaen ilman ammattitutkintoa olevat nuorisotakuun (alle 25 v.) piiriin kuuluvat työttömät nuoret.

Työpankkien toivottiin lisäävän erityisesti rekrytointeja ulkopuolisiin yrityksiin ja löytää näin uusia työpaikkoja kohderyhmätyöllistettävälle. Alihankinnan, oman tuotannon ja vuokrauksen merkitys työllistämisaikutuksen lisäksi oli alentaa työnantajan rekrytointikynnystä. Jos rekrytointi tapahtui omasta tuotannosta, toisin sanoen henkilö oli ensin työsuhteessa työpankkiin, oli asiakasyritys helppo vakuuttaa henkilön olevan työkykyinen ja – haluinen. Mikäli työnantaja oli epävarma työllistettävän sopivuudesta, sillä oli mahdollisuus ennen palkkauspäätöstään vuokrata henkilö ”koekäyttöön”.

Osatyökykyisten osalta rekrytointitulokset jäivät alle odotusten. Rekrytoiduista henkilöistä 5 % oli osatyökykyisiä. Vuokratuista henkilöistä osuus oli yli 15 % vuonna 2014, jolloin palk-

katukia oli helposti saatavilla. Vuonna 2015 palkkatukien saaminen vaikeutui, jolloin kaikki osatyökykyisten työllistäminen hiipui.

Vuokrauksen ja rekrytointien suhde-ero johtui siitä, että vuokrauksessa työsuhde riskeineen oli työpankillä. Moni työnantaja piti osatyökykyisiä henkilöitä motivoituneimpina verrattuna ei-osatyökykyisiin. Heitä haluttiin käyttää vuokratyövoimana, mutta ei itse palkata. Pelko tavanomaisesta suuremmista sairauspoissaoloista ja viimeiselle työnantajalle kohdistuvalle työkyvyttömyysriskeille vähensi halukkuutta heidän palkkaamiseensa omaksi työntekijäksi.

Viimeisen työnantajan riski tarkoittaa, että työntekijän jouduttua työkyvyttömyyseläkkeelle, maksaa viimeinen työnantaja yrityksen kokoon perustuvaa osuutta eläkkeistä aina vanhuuseläkkeelle saakka.

Maksuosuus alkaa pienenä yrityksellä, kun sen vuotuinen palkkakulu on noin kaksi miljoonaa euroa. Vallitseva virheellinen käsitys on, että myös pienelle yritykselle koituu em. vastuita.

8 TYÖLLISTÄMISPROSESSIN KUVAUS

Työllistäminen edellyttää sekä työpaikan että työllistettävän löytämistä. Tehokkain tapa on, että työpankki samanaikaisesti etsii sekä työpaikkoja että työntekijöitä työnhakijarekisteriin. Työpaikkojen täyttymisellä on usein kiire, ja jollei työpankillä ole esittää nopeasti ”työnhakijakandidaattia” saattaa toimeksianto mennä sivu suun.

8.1 Työpaikkojen etsiminen

Työpaikan etsiminen on myyntityötä ja sinnikkyyttä. Prosessi käynnistyy puhelinoitolla potentiaaliseen työllistäjärytukseen. Soiton tavoite on sopia myyntikäynti. Myyntikäynnillä on tärkeintä kuunnella yritystä ja kartoittaa, onko sillä tarvetta uuden työntekijän palkkaamiseen.

100 kontaktointia (saadaan puhelimitse kiinni asiasta vastaava henkilö) tuottaa noin 40 myyntikäyntiä. Ensimmäisellä myyntikäynnillä keskitytään oman lyhyen esittelyn jälkeen kuuntelemaan asiakasta. Myyntikäynneistä noin puolet, 20, johtaa tarjouksen laadintaan. Noin puolet, 10, johtaa toimeksiantoon, joista edelleen puolet, 5, johtaa työllistymiseen. Kaava: 100 kontaktointia – 40 myyntikäyntiä – 20 tarjousta – 10 tilausta – 5 toteutunutta ”henkilökauppaa”.

Myyntiä tehostettiin keskustyöpankin toimesta vuodesta 2013, jolloin työpankeille alettiin ostaa ulkopuoliselta toimijalta myyntikäyntibuukkaus palvelua. Toimintatapaa harjoitetaan monissa myyntiorganisaatioissa.

Tehtävänä oli sopia työpankille myyntikäynnejä. Toteutuneista myyntikäynneistä toimeksisaaja sai palkkion toteutuneista myyntikäynneistä. Buukkauspalvelu osoittautui tehokkaaksi.

8.2 Työntekijöiden etsiminen

Työllistettäviä etsittiin markkinoimalla työpaikkoja omilla verkkosivuilla ja osallistumalla erilaisiin rekrytointitapahtumiin.

Markkinointia harjoitettiin myös yhteistyökumppanien, TE-toimistojen, kuntien, kouluttajien, järjestöjen jne. tilaisuuksissa. Avoimista työpaikoista ilmoitettiin myös yhteistyökumppaneille, jotka kertoivat paikoista omille asiakkailleen. Usein työpaikkailmoitus julkaistiin myös TE-toimiston verkkosivuilla.

Tehokkailla työpankeilla oli oma henkilönsä, joka keskittyi pelkästään työnhakijoiden etsimiseen ja haastatteluun. Hänen työparinaan toimi työpankin myyjä. Kumpikin toiminta vaatii oman erityisosaamisensa.

Rekrytointiprosessin haasteet muuttuivat työpaikkojen löytämisestä työntekijöiden löytämiseen. Vuosien 2014–2016 aikaisista työllistämistä tehtiin syksyllä 2016 kysely työpankeille.

Työpankit arvioivat asteikolla 0–10 työllistämisen prosessin muutoksia verrattuna edelliseen vuoteen. Luku 0 kuvaa merkittävää muutosta ja luku 10 tilanteen pysymistä ennallaan.

- Työpaikkojen löytyminen 5,69
- Työllistettävien löytyminen 3,62
- Kohderyhmän työkyky on alentunut 4,42
- Työhaluttomuus on kasvanut 4,46
- Rekrytointiyhteistyö TE-toimistojen kanssa on vaikeutunut 2,92
- Palkkatukien saanti on vaikeutunut 4,15
- Omien nettisivujen merkitys rekrytoinnissa on kasvanut 6,15
- TE-toimistojen (mol-sivuston) merkitys 3,15

- TE-toimiston kautta löydetty työllistettävät 2,67
- Verkostokumppanien kautta löydetty työllistettävät 7,0

- Bonustyöpaikkojen löytyminen vaikeutunut verrattuna edelliseen vuoteen (0 = merkittävästi, 10 = ei yhtään)
- v. 2014 – 4,1
- v. 2015 – 4,5
- v. 2016 – 4,7

- Bonustyöpaikkojen täyttäminen, sopivien työllistettävien löytäminen vaikeutunut verrattuna edelliseen vuoteen (0=merkittävästi, 10=ei yhtään)
- v. 2014 – 5,5
- v. 2015 – 4,8
- v. 2016 – 3,8

Työpaikkojen löytyminen helpottui mutta työntekijöiden löytyminen vaikeutui huolimatta kasvaneista työttömyysluvuista. Sama ilmiö esiintyy yleisesti työmarkkinoilla. Avointen työpaikkojen määrä kasvaa samanaikaisesti työttömien määrän kanssa.

Työttömyys on pidentynyt viime vuosina merkittävästi. Yleisesti on tiedossa, että työttömyyden pidentyminen heikentää henkilön työmarkkinakelpoisuutta. Myös työnantajien kiinnostus työntekijän palkkaamiseksi vähenee työttömyyden pidetessä.

Kansantalouden ja työttömän itsensä kannalta työttömyys tulisi katkaista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Palkkatuki on tässä tehokas keino erityisesti yhdistettynä työllistämisonukseen.

9 TYÖPANKKIYRITYSTEN TALOUS

Työpankkiyritysten liikevaihto syntyi palvelujen ja tuotteiden myynnistä saatavista tuloista. Omistajilleen yritysten on tarkoitus tuottaa sijoitetulle pääomalle tuottoa. Työ-pankkien tuotto-odotukset vaihtelivat.

Osa työpankeista oli kuntien ja 3-sektorin omistuksessa. Työpankki oli perustettu pääasias-
sa tukemaan omistajan omaa toimintaa, eikä sille alun alkaenkaan ollut asetettu taloudellisia tulostavoitteita. Se oli omistajansa tavoin yhteiskunnallista hyvää tavoitteleva toimija.

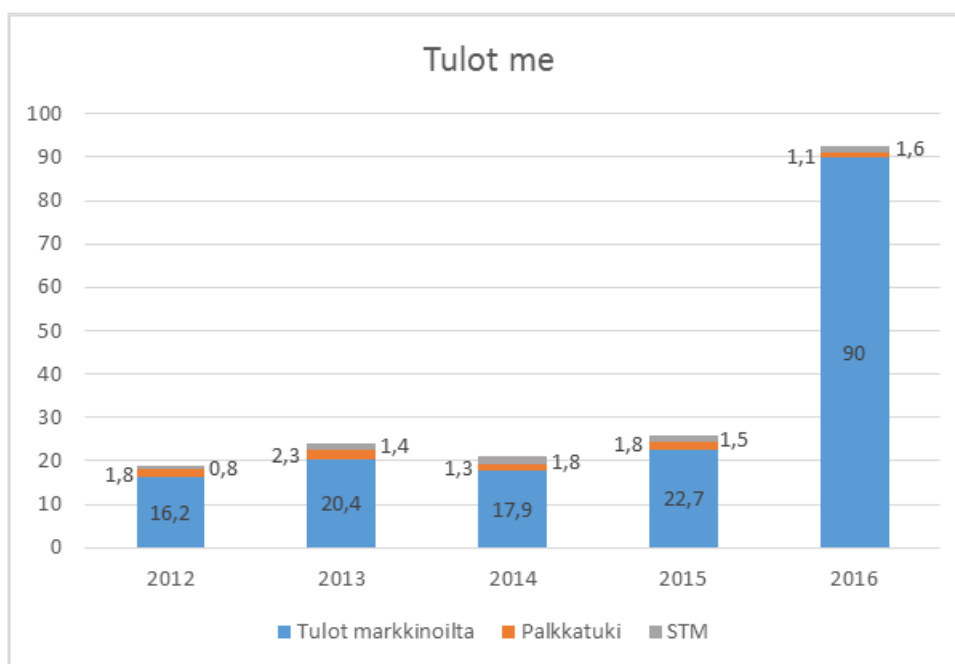
Joissain tapauksissa julkisomisteiselle työpankille asetettiin maltillisia taloudellisia tulosta-
voitteita. Tulos käytettiin omistajan toiminnan tukemiseen.

Yksityisomisteisten työpankkien perustamisen taustalla on tuottaa taloudellista etua omista-
jilleen. Tuotto-odotus ei kuitenkaan välttämättä ollut suuri. Osa yksityisistä sijoittajista haluaa
tehdä liiketoimintaa tekemällä hyvää. Erityisesti nämä sijoittajat tyytyvät maltillisiin tuotto-
odotuksiin.

Työpankkien liikevaihto vaihteli 350 000 eurosta yli 60 miljoonaan euroon vuodessa. Pie-
nempien työpankkien liikevaihto muodostui lähes poikkeuksetta kohderyhmän tuottamien
tuotteiden ja palvelujen myynnistä, työllistämisbonuksista ja palkkatuista.

Pienet yritykset oli perustettu tuottamaan vain sellaisia palveluita ja tuotteita, jotka tuotet-
tiin kohderyhmään kuuluvilla suurimmaksi osaksi palkkatuetuilla työntekijöillä

Suurimmat yritykset oli perustettu tuottamaan palveluja ja tuotteita, joiden tuottamiseen
palkattiin kohderyhmään kuuluvia työntekijöitä, jos se oli mahdollista. Kaksi suurta vuonna
2016 työpankkina aloittanutta henkilöstöpalveluyritystä ei käyttänyt lainkaan palkkatukia.



Kuva 3. Työpankkiyritysten tulojakaumat.

10 TYÖPANKKIKOKEILUN TAVOITTEET, TEHTÄVÄT, RAHOITUS JA NIIDEN TOTEUTUMINEN

Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko asetti 21.11.2011 hankkeen työpankkikokeilun toteuttamiseksi ajalle 1.1.2012–31.12.2015.

Asettamispäätöksessä määrättiin työpankkikokeilulle tavoitteet, rahoitus ja tehtävät.

Työpankkikokeilun laajentamishankkeen tavoitteena oli kehittää ja vakiinnuttaa Suomeen valtakunnallinen liiketoimintamalli, joka työllistää ja siirtää työmarkkinoille mahdollisimman paljon heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä käyttäen mahdollisimman vähän julkista tukea. Työpankkitoiminnan laajentamishanke oli jatkoa valtakunnalliselle työpankkikokeilulle ja hyödynsi siitä saatuja käytännön kokemuksia.

Hallitus oli esityksessään eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesitykseksi ja päätökseksi vuosien 2012–2015 kehyksiksi varannut määrärahan työpankkikokeilun laajentamiseen sosiaali- ja terveysministeriön momentille 33.03.63 ”Eräät erityishankkeet” kehyskaudella 1,5 milj. €/v. 2012, 2,0 milj. €/v. 2013, 2,2 milj. €/v. 2014 ja 2,5 milj. €/v. 2015.

Kehysten lisäksi työpankkikokeilulle myönnettiin vuosille 2014–2015 1 miljoona euroa lisärahoitusta kokeilun laajentamiseksi oppisopimustyösuhteiden tuoteistamiseen osaksi työpankin toimintaa. Summat sisältävät arvonnalisäveron.

Valtiontalouden kehyksiin 2012–2015 esitettiin seuraava laajentamissuunnitelma (kehysmuistio 4.10.2011, taulukko 1).

Taulukko 1. Työpankin laajentamissuunnitelman kustannusarvio sekä työllistämistavoitteet kehysmuistiossa 4.10.2011, 1 000 euroa (sis. alv), henkilöä.

| | Työllistetyt yhteensä | Työpankin työllistämät | Työpoolin työllistämät | Kustannukset (STM) yht. | Työpank-keja |
|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 2011 | 250 | 250 | | 380 | 4 |
| 2012 | 2 000 | 650 | 1 350 | 1 500 | 14 |
| 2013 | 3 000 | 1 000 | 2 000 | 1 990 | 21 |
| 2014 | 3 900 | 1 300 | 2 600 | 2 175 | 26 |
| 2015 | 4 800 | 1 600 | 3 200 | 2 440 | 31 |
| Yhteensä | | | | | |
| 2012–2015 | 13 700 | 4 550 | 9 150 | 8 105 | 31 |
| Oppisopimus | | | | 1 000 | |
| Kaikki yhteensä | | | | 9 105 | |

Hankkeen tehtäväksi asetettiin

- Laajentaa työpankkikokeilua valtakunnalliseksi hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla.
- Laatia laajentamissuunnitelma ja ohjata työpankkitoiminnan laajentumista.
- Valita kokeiluun mukaan tulevat uudet työpankit ja valmistella sopimukset.
- Kehittää liiketoiminnan ehdot ja yhteinen toiminta-ajatus työpankeille.
- Kehittää työpooli osaksi työpankkitoimintaa.
- Kehittää kannusteita työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia.

- Arvioida julkisen tuen roolia työpankkitoiminnassa.
- Organisoida työpankkitoiminta valtakunnallisesti.
- Edistää työpankkitoiminnan toimintaedellytyksiä.

10.1 Työllistämistavoitteet, rahoitus ja niiden toteutuminen

Työpankit työllistivät omaan alihankintaansa, vuokraukseen ja toiselle työnantajalle yhteensä 4 452 kohderyhmään kuuluvaa henkilöä. Tavoite oli 4 550 henkilöä. Luvuissa on huomioitu jatkovuosi 2016, joka toteutettiin säästyneillä määrärahoilla.

Työpoolin osalta tavoitteet 9 150 työllistymistä jäivät toteutumatta, koska työpoolitoimintaa ei aloitettu. Toiminta olisi edellyttänyt ulkopuolisten yritysten sitoutumista, johon ne eivät olleet valmiita. Työpoolitoiminnasta työpankkien toteuttamana ei ollut kokemusta tavoitteita asetettaessa.

Myönnettyistä 9,105 miljoonan euron (sis. alv) määrärahoista käytettiin 7, 688 miljoonaa euroa (sis. alv)¹.

Työpankit tilastoivat kuukausittain kaikki työntekijänsä. Kohderyhmään kuuluvista työntekijöistä ilmoitettiin nimen ja syntymäajan lisäksi, olivatko he työllistyneet työpankin omaan tuotantoon, vuokratyöhön vai oliko heidät työllistetty toiseen yritykseen. Myös työntekijän suorittama työaika ilmoitettiin henkilötyövuositilastointia varten.

Vuonna 2016 työpankiksi nimettiin kaksi suurta henkilöstöpalveluyritystä. Työpankiksi nimeäminen nosti työllistämisten määrät moninkertaiseksi vuonna 2016. Edellä mainitut yritykset työllistivät ennen työpankiksi nimeämistä useita tuhansia ”ei-kohderyhmään” kuuluvia työntekijöitä. Tämän vuoksi vuoden 2016 kohderyhmätyöllistettyjen suhteellinen osuus kaikista työllistetyistä aleni, vaikka määrä kasvoikin.

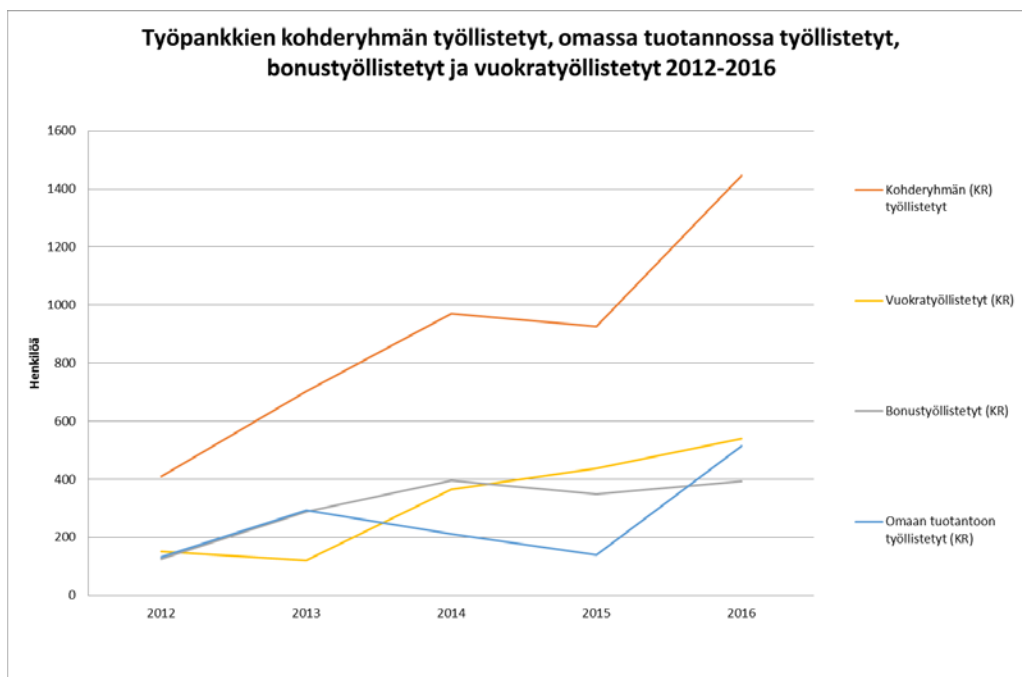


Kuva 4a. Työpankkien työllistämät henkilöt ja kohderyhmän erilaiset työllistymistavat (bonus-työllistetty = työllistetty ulkopuolisen yrityksen työntekijäksi, vuokratyöllistetty = työsuhde on työpankissa mutta työtä tehdään toisessa yrityksessä, kohderyhmän työllistetyt = edellä mainitut sekä työpankin omaan alihankintaan työllistetyt).

¹ Työpankkikokeilulle myönnetty määrärahat sisälsivät arvonnäköveron. Muissa yhteyksissä ja laskelmissa esitetyt summat eivät sisällä arvonnäköveroa.

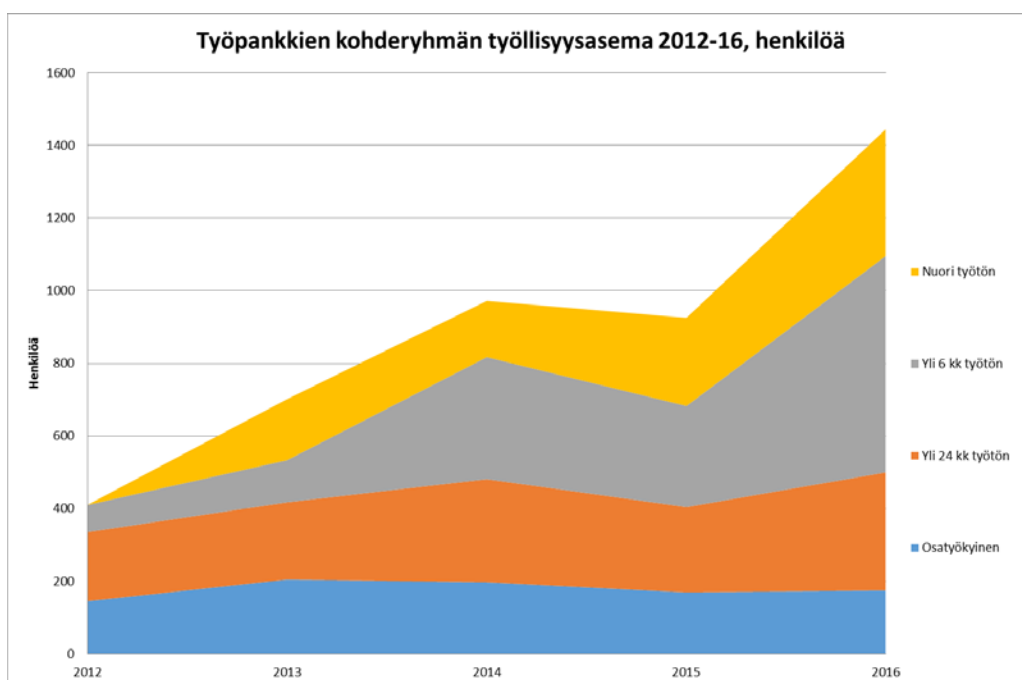
Työpankkien tehtävänä oli työllistää kohderyhmään kuuluvia, jonka vuoksi heitä seurattiin yksityiskohtaisesti. Eräänä painopisteenä oli vuokratyön kasvattaminen työpankeissa. Kuvasta 4b on havaittavissa vuokratyön kasvua vasta vuonna 2014. Tämä johtui siitä, että vuokratyö oli 2012 ja 2013 nimetyille työpankeille uusi toimiala.

Osa työpankin kohderyhmätyöllistetyistä työskenteli pelkästään työpankin omassa tuotannossa.



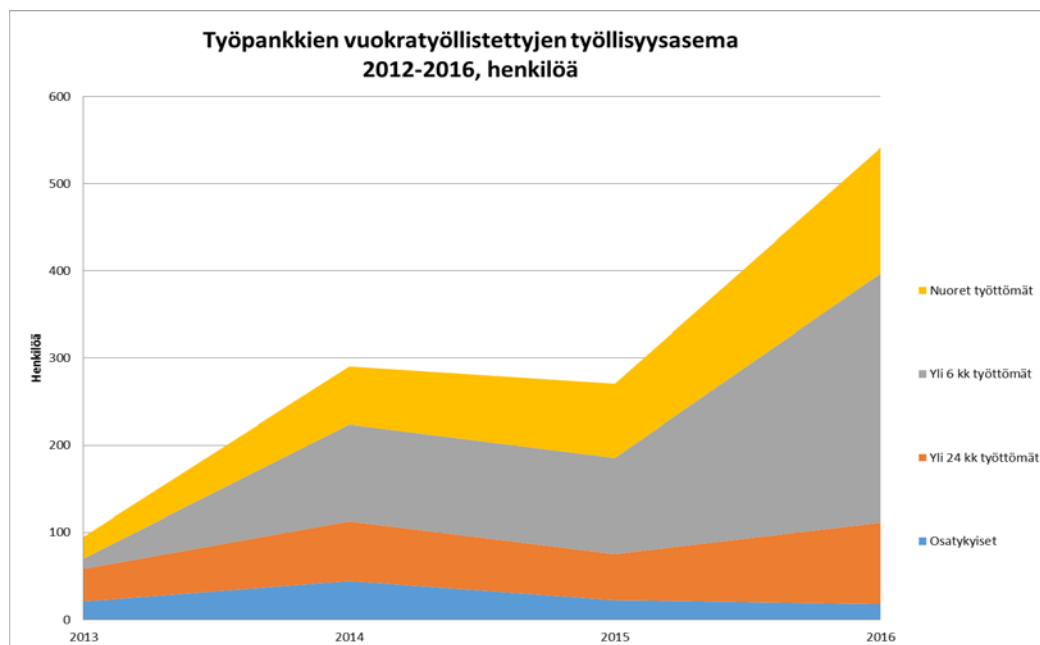
Kuva 4b. Kohderyhmän eri työllistymistavat.

Vuonna 2013 nuoret otettiin kohderyhmätyöllistetyiksi. Vuonna 2014 ja 2015 alkuvuonna palkkatukimäärärahat loppuivat, joka näkyi osatyökykyisten ja 24 kuukautta työttömänä olleiden suhteellisen määrän vähentymisenä. Heidän työllistäminen ilman palkkatukea on vaikeaa.



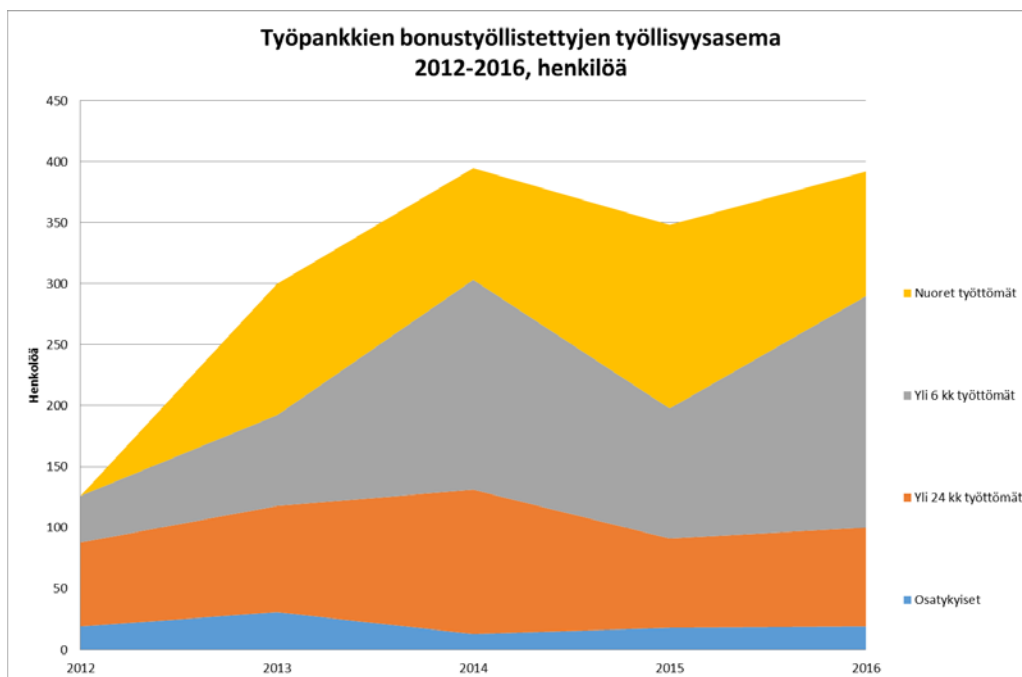
Kuva 5. Työpankkien työllistämät kohderyhmään kuuluvat henkilöt eri työllisyystaustojen (työllisyysstatuksen) mukaan.

Vuonna 2016 kahden ison henkilöstöpalveluyrityksen nimeäminen työpankeiksi kasvatti erityisesti kuusi kuukautta työttömänä olleiden vuokrausta. Edellä mainituilla työpankeilla ei ollut kokemusta pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistämisestä. Heidän työllistäminen vaatii omaa erityisosaamistaan.



Kuva 6. Työpankkien vuokratyöhön työllistämät kohderyhmään kuuluvat henkilöt eri työllisyystaustojen (työllisyysstatuksen) mukaan.

Osatyökykyisten työllistäminen toiseen yritykseen osoittautui arvioitua vaikeammaksi. Vaikka työnantaja olisi saanut palkkatukeakin, ne pelkäsivät mm. suurempia sairauspoissaolopäiviä sekä viimeisen työnantajan eläkevastuita, mikäli työllistetty joutuisi työkyvyttömyyseläkkeelle. Kun palkkatukea vuonna 2014 ei ollut saatavilla, painottui bonustyöllistämässä lyhyemmän aikaa työttömänä olleet. Vuonna 2016 uudet kaksi henkilöstöpalveluyritystä keskittyivät mieluummin lyhyemmän aikaa työttöminä olleisiin.



Kuva 7. Työpankkien toiselle työnantajalle työllistämät kohderyhmään kuuluvat henkilöt eri työllisyystaustojen (työllisyysstatuksen) mukaan. Työpankit saivat rahallisen bonuksen onnistuessaan työllistää kohderyhmään kuuluvan henkilön toisen työnantajan palvelukseen.

10.2 Laatia laajennussuunnitelma ja toteuttaa laajentuminen valtakunnalliseksi

Työpankkikokeilun laajentamiseksi tehtiin suunnitelma loppuvuonna 2011. Laajennussuunnitelma perustui noin 50 kunnan, yhdistyksen ja säätiön sekä sosiaalisen yrityksen tapaamisiin alkuvuonna 2011. Tapaamisissa kartoitettiin toimijoiden halukkuutta toimia työpankkeina. Erityisesti selvitettiin, onko kunnilla ja 3-sektorin toimijoilla halukkuutta yhtiöittää taloudellisesti kannattavia toimintojaan, pääasiassa erilaisia alihankintoja.

Keskusteluissa 16 toimijaa ilmaisi kiinnostuksensa työpankkina toimimiseen vuonna 2012. Noin puolet oli osakeyhtiömuotoisia sosiaalisia yrityksiä ja loput 3-sektorin toimijoita, joiden olisi pitänyt yhtiöittää elinkeinotoimintansa. 12 muuta 3-sektorin toimijaa arvioi yhtiöittämisen aikatauluksi vuoden 2013.

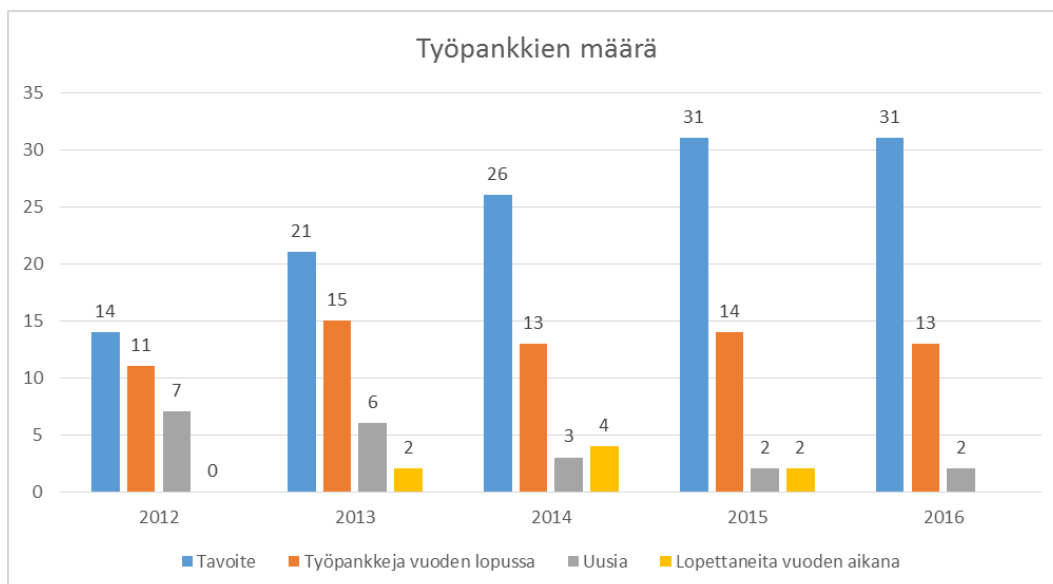
Osa kiinnostuneista osakeyhtiömuotoisista sosiaalisista yrityksistä oli pieniä eivätkä ne olisi täyttäneet 350 000 euron vuosiliikevaihtokriteeriä.

Keskusteluja käytiin myös nk. tavallisten yritysten kanssa. Niiden kiinnostus oli laimeampi. Monilla yrityksillä olisi ollut vaikeaa täyttää työntekijäkriteeriä (30 % pitkäaikaistyöttömiä) ja alihankintakriteeriä (20 % vuosiliikevaihdosta).

Kartoituksen perusteella laadittiin toimintastrategia, jossa uusia työpankkeja pyritään synnyttämään ensin olemassa olevista sosiaalisista yrityksistä sekä 3-sektorin ja kuntien toimesta.

Varsinaista julkista hakua työpankkitoimintaan ei toteutettu. Hakijat ottivat yhteyttä keskustyöpankkiin, jonka jälkeen hakijan kanssa selvitettiin edellytyksiä työpankkina toimimiseksi. Potentiaalisille hakijoille tarjottiin asiantuntijapalveluja.

Asiantuntijoina toimivat nk. vanhojen, vuosina 2009–2011 toimineiden työpankkien toimintasuunnitelmiin laadinnassa ja antoivat lausunnot johtoryhmälle nimeämisen tueksi.



Kuva 8. Työpankkien määrälliset tavoitteet asettamispäätöksen mukaan sekä toteumat.

Laajentumisen arviointia

Laajeneminen osoittautui arvioitua vaikeammaksi ja hitaammaksi. Työpankkeja syntyi arvioitua vähemmän ja osa työpankeista lopetti toimintansa kokeilun aikana (kuva 9).

3-sektorin ja kuntien kiinnostus yhtiöittämiseen ei kiinnostanut, koska yhtiön perustaminen olisi ollut työlästä, riskialtista ja tukia toimintaan olisi ollut vaikeampaa saada. Monet julkiset toiminta-avustukset rajoittuvat yleishyödyllisiin toimijoihin (RAY, kunnat, valtio jne.). Avustusten tarkoitus on ylläpitää toimintaa. Työpankin STM-rahoitus oli sen sijaan luonteeltaan korvausta, joka perustui työllistämistuloksiin, ei toiminnan ylläpitämiseen.

Osa 3-sektorin toimijoista piti työllistämistä liiketoimintana eettisesti vääränä erityisesti työvoiman vuokrauksen osalta. Yhtiöittäminen edellytti myös liiketoimintaosaamista, jota julkisella tai 3-sektorilla ei ollut riittävästi.

Työpankkitoiminnan lopetti kokeilun aikana kahdeksan yritystä. Kaikkien omistajatahot olivat kuntia tai 3-sektori, joilla liiketoimintaosaaminen, erityisesti myyntiosaaminen oli puutteellista ja työllistämistulokset ja niistä maksettavat korvaukset jäivät vaatimattomiksi.

Osa lopettaneista työpankeista palkkasi työpankin vetäjäksi henkilön, jolla oli kokemusta avustuksilla rahoitetuista hankkeista. Työpankkitoiminta oli kuitenkin liiketoimintaa, joka edellyttää myyntityötä. Menestyneimmät työpankit palkkasivat vetäjiksi henkilön, jolla oli myyntiosaamista.

Myyntiosaamista pyrittiin lisäämään työpankkikokeilun myyntikoulutuksissa. Myyntiä koulutettiin useissa sitä varten erikseen järjestetyissä koulutuksissa, joista mittavin oli 16 vetäjälle räätälöity oppisopimuksella toteutettu 1,5 vuotta kestänyt myynnin ammattitutkintokoulutus.

Tavallisten yritysten etsiminen aloitettiin vasta vuonna 2014. Yritysten kiinnostus oli vähäistä, koska kokeilun oli tarkoitus loppua vuoden 2015 lopussa eikä jatkosta ollut tietoa. Yrityksissä koettiin, että uuden toimialan käynnistäminen vie vuoden–kaksi ja ainakin osaaminen vaatii investointeja, koska toimiala oli tuntematon.

Kaikille yrityksille suunnatut heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämiseen saatavat tuet ja palvelut ovat harkinnanvaraisia, esimerkkinä palkkatuki. Harkinnanvaraisuuteen ei haluta perustaa liiketoimintaa.

Työpankit tekivät laajaa yhteistyötä TE-toimistojen kanssa työllistettävien etsinnässä sekä tukien hakemisissa. Monet yritykset eivät halunneet ryhtyä laajaan viranomaisyhteistyöhön.

Monen yrityksen oli käytännössä mahdotonta täyttää osaa työpankin keskeisimmistä kriteereistä. Lähimpänä työpankin toimintaa olivat henkilöstöpalveluyritykset, jotka olisivat voineet osana normaalia liiketoimintaansa alkaa painottaa pitkäaikaistyöttömiä.

Vakiintuneita henkilöstöpalveluyrityksiä arvioidaan oleva noin 500. Ne työllistävät yhteensä 100 000 henkilöä. Keskimääräinen henkilöstömäärä yritystä kohden on siis noin 200. Jotta tällainen yritys voisi toimia työpankkina, olisi sen henkilöstöstä 30 % oltava pitkäaikaistyöttömiä tai osatyökykyisiä. Yrityksen pitäisi palkata kriteerin täyttäviä uusia työntekijöitä yli 80.

20 % alihankintakriteeri kokonaisliikevaihdosta olisi vaatinut mittavan alihankinnan perustamista. Alihankinnan perustaminen olisi vaatinut vuosia ja suuria investointeja.

Vuonna 2016 poistettiin kriteereistä 30 % pitkäaikaistyöttömien osuus työntekijöistä sekä alihankintavaatimus. Mukaan saatiin kaksi isoa henkilöstöpalveluyritystä. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen oli kuitenkin arvioitua hitaampaa. Mukaan tulo ei näkynyt toivotulla tavalla työllistämismäärissä. Yritysten tavoitteeksi asettamista kohderyhmän työllistamisistä toteutui noin 20 %.

Ajat olivat ankeimmat mahdolliset työllistämiskokeilun laajentamiselle.

Virhearvio, että välityömarkkinatoimijat olisivat keskeinen työpankkiryhmä.

Sekä alihankinnan toteuttaminen, että työn etsintä ja välitys vaikeasti työllistettävälle kohderyhmälle oli haastavaa pienille työpankeille.

Kriteerit olivat liian tiukat isoille yrityksille.

Laajentaminen olisi pitänyt suunnata tavallisiin isoihin yrityksiin ja jättää taka-alalle perinteiset sosiaaliset yritykset ja 3-sektori, joiden kanssa kokeilu aloitettiin ja joiden asema työllistämässä haluttiin vakiinnuttaa uudistamalla laki sosiaalisista yrityksistä.

10.3 Valita kokeiluun tulevat työpankit

Valinta työpankiksi edellytti kriteerien täyttymistä sekä uskottavaa liiketoimintasuunnitelmaa. Ensimmäisen toimintavuonna 2012 nimettiin seitsemän uutta työpankkia, jotka olivat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki toiminnassa olevia sosiaalisia yrityksiä. Yksi työpankki oli yhtiö, jolle suuri säätiö siirsi kriteerien täyttymistä varten tarvittavan määrän tuotantoa. Täytäkseen kriteerit, yritysten tarvitsi aloittaa työvoiman vuokraus.

Vuonna 2013 valintaa helpotettiin siten, että uusille työpankeille annettiin 4 kuukautta aikaa täyttää kriteerit. Valinta edellytti kuitenkin, että työpankiksi haluavan tuli liittää hakemukseen esimerkiksi tilaussopimuksia, jolla voitiin osoittaa yhden tai useamman kriteerin täyttymistä määräajassa.

Työpankkikokeilu käytti valintaprosessissa apunaan vanhojen 2009–2011 toimineiden työpankkien toimitusjohtajia. Heidän tehtävänä oli keskuspankin tukena kartoittaa potentiaalisia työpankkiyrityksiä tai selvittää 3-sektorin toimijoiden halukkuutta yhtiöittää kannattavia toimintojaan. Lisäksi asiantuntijat olivat tukena liiketoimintasuunnitelman ja hakemustenlaadinnassa.

Hakemus käsiteltiin työpankin toimintaryhmässä, joka esitti valintaa johtoryhmälle.

Valintaprosessi oli hidas ja byrokraattinen. Johtoryhmän aika kului sen arviointiin, täyttyvätkö kriteerit määräajassa vai ei. Asettamispäätöksessä olisi voinut olla tarkat ehdot työpankkien nimittämiseksi. Keskustyöpankki olisi tarkastanut ehdot ja esittänyt STM:lle nimeämistä.

10.4 Kehittää liiketoiminnan ehdot ja yhteinen toiminta-ajatus työpankkiyrityksille

Tavoite oli luoda yhtenäinen liiketoimintamalli, jossa työpankeilla olisi samat palvelutuotteet, hinnoittelu ja viestintäilme, joita ohjaamaan rakennettiin käsikirja. Tarkoitus oli kehittää franchising mallia muistuttava liiketoimintamalli, josta tunnetaan Suomessa esimerkiksi Kotipizza Oy.

Työpankit olivat kuitenkin itsenäisiä, riippumattomia ja varsin erilaisia yrityksiä ja halusivat kukin toimia parhaaksi katsomallaan tavalla. Erityisen suuret erot olivat alihankinnassa, jota kukin halusi toteuttaa omalla tavallaan.

Alihankinnan (sopimusvalmistuksen) suhteen yritykset olivat hyvin erilaisia. Jonkun yrityksen perusliiketoiminta muodostui alihankinnasta, toisille se oli vain keino edistää vuokrausta tai rekrytointia. Myös alihankintatoiminta työpankeissa oli erilaista. Osalle se oli yksinkertaista kokoonpanotyötä, lajittelua yms. ja osalla se oli pitkälle vietyä investointeja ja automatisointeja vaatinutta tuotantoa.

Muiden toimintojen suhteen työpankit olivat varsin samankaltaisia. Ainoastaan toiminnan laajuus oli erilaista. Yhtenäistämistoimet ja yhteinen kehitystyö kohdistuivat muihin tuotteisiin kuin alihankintaan.

Sen sijaan vuokraus-, rekrytointi ja oppisopimustoimintaa kehitettiin yhdessä.

Hinnoittelussa oli pääperiaate kannattavuudessa.

10.5 Kehittää työpooli osaksi työpankkitoimintaa

Kokeilun oli tarkoitus kehittää ja selvittää, voisivatko työpankit perustaa työpoolin yhdessä asiakasyritystensä kanssa. Työpoolissa useampi yritys pooliutuu ja keskittää rekrytoinnit jollekin, tässä tapauksessa työpankille.

Työpooli on osoittautunut tehokkaaksi mm. sesonkitöissä. Jos yritysten sesongit ovat eri aikaan, voidaan niitä ketjuttaa, jolloin työntekijä voi saada töitä lähes koko vuodeksi kahdesta tai useammasta yrityksestä. Pooliyritysten hyöty se, että saadaan sama työntekijä uudestaan seuraavaan sesonkiin. Työntekijän perehdytykseltä, rekrytoinnilta ja riskeiltä vältytään.

Työpankin työpoolissa ajatus oli, että työntekijää vuokrataan sesonkeihin työpoolin tavalla. Pooliyritykset olisivat sitoutuneet käyttämään sesongeissa työpankin vuokraamia henkilöitä. Näin olisi saatu työntekijälle työtä lähes koko vuodeksi tutuista yrityksistä. Toinen tavoite oli rekrytointien keskittäminen työpankille.

Aikaisemmin toiminut työpooli operoitiin ei-elinkeinotoimintana yhdistyksessä, jossa pooliyritykset olivat jäseninä ja maksoivat jäsenmaksua. Jäsenmaksut kattoivat kuluista 30 %. Loput kustannuksista maksoi ELY-keskus (silloinen TE-keskus). ELY-keskuksen rahoituksen ehtona oli pooliyritysten sitoutuminen työpoolin käyttöön.

Työpankin työpoolimallissa oli tarkoituksena toteuttaa toimintaa markkinaehtoisena elinkeinotoimintana ilman julkista tukea. Yritykset eivät olleet halukkaita sitoutumaan rekrytoinneissa yhteen toimijaan, mikäli maksavat rekrytoinneista markkinahintaa.

10.6 Kehittää kannusteita työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia

Työpankkikokeiluun oli osoitettu valtiontalouden kehyksissä määräraha, jota voitiin käyttää kokeilun toteuttamiseen. Määrärahaa käytettiin kokeilun hallinnointiin, työpankkien tulospalkkioihin ja korvauksiin, tutkimukseen sekä kehittämiseen.

Omaan alihankintaan tai muuhun toimintaan tapahtuvan työllistämisen kannustamiseen työpankilla ei ollut taloudellisia resursseja. Tähän tarkoitukseen työpankeilla oli mahdollisuus saada kaikille työnantajille tarkoitettua palkkatukea.

Työpankkien työllistämispalkkio oli palkkio siitä, että työpankki löysi työllistettävälle työpaikan. Työllistävälle yritykselle ei maksettu korvauksia tai avustuksia, koska sitä varten käytössä oli työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoista maksettava palkkatuki, joka maksetaan työllistävälle yritykselle harkinnanvaraisesti. Palkkatuella tuetaan työnantajaa sen palkatessa heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön. Palkkatuen tarkoitus on kompensoida alentunutta tuottavuutta.

Työpankeissa koettiin palkkatuki merkittäväksi työllistämisen kannusteeeksi. Työllistämistä vaikeutti, että palkkatuen saatavuudessa esiintyi aika ajoin ongelmia määrärahojen niukkuudesta johtuen. Toinen keskeinen ongelma oli palkkatuen harkinnanvaraisuus ja harkinnan hitaus.

10.7 Arvioida julkisen tuen ja rahoituksen roolia työpankkitoiminnassa.

Työpankit saivat julkista rahoitusta palkkatukina (TEM) sekä työllistämisbonuksena ja työllistäjän perusrahoituksena (STM).

10.7.1 Palkkatuki

Työpankit saivat vuosittain noin 1,5 miljoonaa euroa palkkatukia. Noin 42 %:ssa kohderyhmän työllistämistä myönnettiin työsuhteen alussa määräaikaista palkkatukea. Palkkatuki kompensoi palkkatuettavan työntekijän alentunutta tuottavuutta ja heidän tarvitsemaansa ylimääräistä työnohjausta. Palkkatuen merkitys työpankissa rekrytointia tehtäessä on ratkaiseva. Jos palkkatukea ei ollut saatavilla, rekrytoi työpankki muiden yritysten tavoin mieluummin lyhytaikaistyöttömän, jolla tuottavuus ei ole alentunut eikä hän tarvitse erityisohjausta.

Palkkatuen vaikuttavuutta selvitettiin vuonna 2015, jolloin palkkatukirahoja oli niukasti saatavilla ja loputkin keskitettiin työmarkkinatukea 300 päivää, saaneiden työllistämiseen.

Palkkatuet kohdistettiin keväällä 2015 kaikkein vaikeimmin työllistyville, joiden työmarkkinakelpoisuus oli riittämätön työpankeille. Nämä 300-päivää työmarkkinatukea saavat ovat olleet työttöminä vähintään runsaat kolme vuotta. Heidän työllistämisenä on vaikeaa, sillä pitkä työttömyys on alentanut heidän työkykyään usein merkittävästi. Myös avointen työmarkkinoiden työnantajat suhtautuvat heidän palkkaamiseensa varauksellisesti.

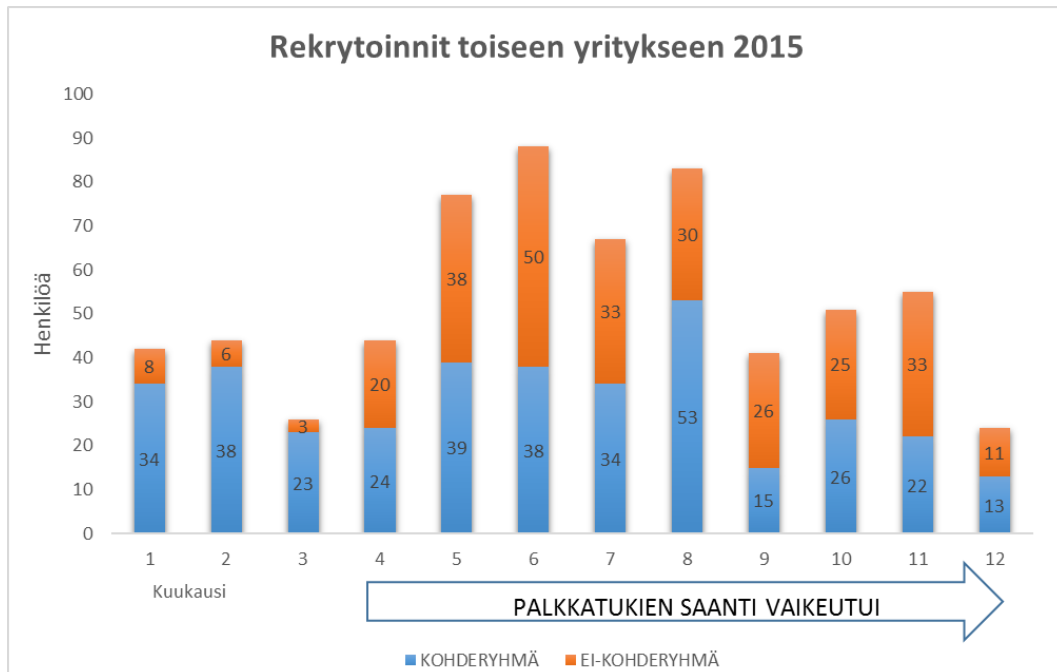
Koska heistä ei ole työmarkkinoilla kysyntää, eivät työpankitkaan ole heitä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta saaneet työllistettyä.

Alla olevasta tilastosta voidaan havaita, että kun palkkatukia sai alkuvuonna, työpankit työllistivät pääasiassa kohderyhmään kuuluvia. Maaliskuussa, kun palkkatukia oli saatavilla tammi-maaliskuussa, kohdistui rekrytoinneista 86 % kohderyhmään. Huhtikuussa palkkatukien saatavuus vaikeutui, jonka jälkeen kohderyhmän osuus putosi 50 %:iin.

Työpankit saivat palkkatukia vuonna 2015 huhtikuuhun asti, jonka jälkeen niitä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta myönnetty.

Palkkatuen vaikutusta rekrytointipäätöksiin arvioitiin kuukausittaisista työllistämistilastoista, joissa raportointiin jokainen palkattu henkilö. Henkilötiedoissa ilmoitettiin palkkausta edeltävän työttömyyden pituus sekä mm. saatiinko henkilön palkkaamiseen palkkatuki vai ei.

Arviossa selvitettiin, kuinka suuri osuus kohderyhmäläisiä oli kaikista toiseen yritykseen palkatuista ennen ja jälkeen palkkatuen loppumista.



Kuva 9. Työpankkien toiselle yritykselle rekrytoimat henkilöt. Palkkatukimäärärahat loppuivat kuukauden 4 kohdalla, jonka jälkeen kohderyhmän suhteellinen osuus rekrytoinneista putosi merkittävästi.

Palkkatuki auttoi selvästi heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä.

Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vaikeaa. Tammikuun 2017 työnvälitystilaston mukaan uusia pitkäaikaistyöttömyyksiä alkoi 8 185 ja vanhoja päättyi 8 080, joista 1 550 henkilöä työllistyi avoimille työmarkkinoille. Loput sijoittuvat erilaisiin palveluihin ja osa siirtyi työvoiman ulkopuolelle.

Palkkatukea myönnettiin suomalaisille yrityksille vuonna 2015 keskimäärin 889 euroa/kk. Palkkatukijakson riittäväksi pituudeksi työpankit arvioivat 6 kk. Yhden palkkatukityöllistämisen kustannus olisi keskimäärin 5 334 euroa.

Palkkatukityöllistämistä ”onnistuu” yrityksissä 69 %, loput 31 % palaa palkkatukijakson jälkeen työttömiksi. Yhden onnistuneen palkkatukityöllistämisen maksaisi valtiolle 7 730 euroa. Summaan on jyvitetty epäonnistuneiden työllistämisen kustannukset.

Työpankkikokeilun näkemys palkkatukijärjestelmän kehittämiseksi

Nykyinen harkintaan perustuva palkkatukimalli toimii huonosti ja erityisen huonosti vuokratyömarkkinoilla ja kiireellisissä rekrytoinneissa. Palkatessaan palkkatukioikeutetun työntekijän työsuhdetta ei saa aloittaa, ennen kuin TE-toimisto on tehnyt tukipäätöksen (kesto n. 2 viikkoa). Yleensä vuokratyössä työsuhte solmitaan heti sopivan työntekijän löydyttyä.

TE-toimisto voisi arvioida haastattelun yhteydessä, edellyttääkö (lähinnä pitkäaikaistyöttömän) työnhakijan työllistyminen palkkatukea ja antaa tarvittaessa hänelle palkkatukityöllistämiseen oikeuttavan palkkatukisetelin (toimenpide 4.2). Tämä palkkatuki maksetaan kaikille yrityksille, jotka työllistävät palkkatukisetelin saaneen työttömän. Jos TE-toimisto osaa arvioida palkkatukisetelin tarpeen oikein, nk. vuotovaikutusta ei ilmene lainkaan: palkkatukea ei makseta niille, jotka sitä eivät tarvitse (nykyinen TE-toimiston työttömälle antama nk. duunitali sanssikortti ei oikeuta palkkatukeen. Kortti kertoo vain mahdollisuudesta hakea palkkatukea ko. henkilön palkkauskustannuksiin.)

Palkkatukisetelin suuruus olisi (nykyisestä poiketen) työmarkkinatuen suuruinen, n. 700 euroa/kk. Palkkatuki koostuisi harkinnanvaraisesta ennen työllistymistä myönnetystä työmarkkinatuen suuruudesta noin 700 euroa/kk perusosasta ja työllistymisen jälkeen harkinnan perusteella myönnettävästä ansiosidonnaisesta osasta.

Työpankit kokivat, että 700 euron palkkatuki olisi riittävä, mutta tieto sen saamisesta ennen rekrytointipäätöstä olisi olennaista.

Palkkatukisetelin ja työllistämispalkkion yhteiskäyttö lisää työpankkikokeilun havaintojen perusteella työllistämisen määrää. Työllistämispalkkio olisi suurempi, jos yksityinen palvelutuottaja työllistää työttömän ilman palkkatukea ja pienempi, jos työllistettäessä joudutaan käyttämään palkkatukea. Palvelutuottajalla olisi kannustin ensisijaisesti työllistää työtön ilman palkkatukea, vaikka hänellä olisikin palkkatukiseteli.

Yrityksiin suunnattujen palkkatukirahojen riittävyys tulisi turvata ja sen saaminen tulisi yksinkertaistaa palkkatukisetelillä. Esimerkiksi Ruotsissa palkkatukeen käytetään neljä kertaa enemmän varoja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

10.7.2 Työpankkien STM rahoitus

Työpankkikokeilun rahoituksen keskeinen ajatus oli maksaa työpankeille vain tuloksista (työllistymisbonus) ja raportoinnista yms. aiheutuvasta ylimääräisestä työstä (perusrahoitus). Rahoitusta muuttamalla voitiin arvioida muutoksen vaikutuksia työpankkien toimintaan ja saattuihin työllistämistuloksiin.

10.7.3 Työllistämisbonus

Bonusen suuruus määräytyi siten, että jokainen bonustyyllistäminen pisteytettiin ja pisteelle määrättiin hinta. Jokaisesta bonukseen oikeuttavasta kohderyhmän työllistämisestä sai nimittäin 2 pistettä ja maksimissaan 10 pistettä. Pisteiden hinta oli 600 euroa (vuonna 2016).

Työllistämispisteitä jaettiin kaikille työpankkiyrityksille, jotka työllistävät ulkopuolisille työnantajille henkilöitä, jotka ovat:

- osatyökykyisiä
- viimeisen 28 kuukauden aikana 24 kuukautta työttömänä olleita
- vähintään 6 kuukautta työttöminä olleita
- ilman ammatillista perustutkintoa olevia nuorisotakuun piiriin kuuluvia alle 25-vuotiaita.

Aloituspisteet 2 kpl

Lisäpisteet

1. **1 lisäpiste**, jos työsuhte on ilman palkkatukea
2. **2 lisäpistettä**, jos työllistymistä on edeltänyt vähintään 3 kuukauden työsuhte työpankkiyrityksessä
3. **1 lisäpiste**, jos työllistetty on ollut työttömänä 24 kuukautta viimeisen 28 kuukauden aikana tai
4. **3 lisäpistettä**, jos työllistetty on osatyökyinen
5. **2 lisäpistettä**, jos työsuhte on oppisopimus

Samasta työllistymisestä ei maksettu kuitenkaan sekä kohdan 3 että kohdan 4 tarkoittamaa lisäpistettä.

Vuosina 2012–2015 Käytettiin järjestelmää, jossa bonusmääräraha jaettiin kaikkien työpankkien yhteenlasketuilla pisteillä vuoden lopussa ja saatiin bonuspisteelle euro-määräinen hinta.

Lopullinen pisteen hinta selvisi vasta vuoden lopussa. Bonuspisteelle asetettiin kuitenkin euromääräinen katto, joka oli 300 euroa vuonna 2012, 350 euroa vuonna 2013 ja sen jälkeen 600 euroa.

Järjestelmä olisi ollut toimiva, jos työpankeille olisi maksettu bonukset vasta vuoden lopussa. Tällöin työpankit olisivat kuitenkin joutuneet odottamaan korvauksiaan vuoden alussa syntyneistä bonussaatavistaan koko vuoden.

Työpankit saivat laskuttaa bonuksensa kolme kertaa vuodessa. Maksuerien yhteydessä maksettiin työllistämishakemuksen ennakkona pisteen maksimihinta vähennettynä sadalla eurola.

Lopullisen työllistymishakemuksen euromääräinen summa selvisi vuoden maksuvuoden viimeisen maksatushakemuksen yhteydessä vuoden lopun tietojen ollessa käytettävissä. Viimeisen maksatuserän yhteydessä maksettiin lopullisen työllistymishakemuksen ja ennakon erotus. Jos lopullisessa tilityksessä olisi ilmennyt, että työpankki olisi saanut liikaa ennakkoa, työpankki oli velvollinen palauttamaan liikamaksun.

Järjestelmää yksinkertaistettiin toimivammaksi vuonna 2016, jolloin työpankit saivat laskutettua koko lopullisen bonussatavansa kolme kertaa vuodessa.

Pisteelle asetettiin nyt kiinteä hinta. Bonusmääräraha jaettiin pisteen hinnalla 600 euroa, ja siten saatiin selville käytettävissä olevien pisteiden kokonaismäärä. Jokainen työpankki ilmoitti joulukuussa, kuinka paljon uskovat saavansa työllistämisiä ja bonuspisteitä vuoden 2016 aikana.

Koska työpankkien ilmoittamat yhteenlasketut pisteet ylittivät käytettävissä olevien pisteiden määrät, vähennettiin työpankkikohtaisia tavoitepisteitä tasapuolisesti ja kullekin työpankille saatiin oma työpankkikohtainen korkein mahdollinen pistemäärä.

Korvausta maksettiin peruspisteinä korkeintaan työpankkikohtainen pistemäärä työllistämisen bonuspisteistä.

Mikäli yksittäisen työpankin bonuspisteitä oli enemmän, voitiin työllistämisen bonuspisteitä maksaa lisäpisteinä, mikäli niitä jäi muilta työpankeilta käyttämättä.

Lisäbonuspisteet maksettiin viimeisen laskun yhteydessä.

| | | Lisäpisteet, jos ehto täytty | | | | | | |
|-----------------|--------------|------------------------------|----------------------|----------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Aloituspiste | Ilman palkkatukea | Omasta palveluksesta | Osatyökykyinen | 24 kk työtön | Oppisopimus | Pisteet yht. | Pisteet eur |
| Pisteet | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | | |
| Huom. | Aina | | | Jompikumpi | | | | |
| Maksimipisteet | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 2 | 10 | 6 000 |
| Alin pistemäärä | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 200 |

Kuva 10. Bonuspistetaulukko.

10.8 Työllistämishakemuksen ehdot

Työllistämisen katsottiin tapahtuneen, kun työllistävän työnantajan ja työllistetyn kesken oli tehty työ sopimus työehtosopimuksen mukaisella palkalla vähintään kolmeksi kuukaudeksi, tai jos työehtosopimusta ei ole, vähintään työssäoloehdon edellyttämä minimi (vuonna 2015 taso oli 1 164,75 e/kk tai 6,77 euroa tunnissa).

Työllistävän työnantajan oli oltava elinkeinonharjoittaja ja työsuhteen työaika oli oltava vähintään 50 % yleissitovan työehtosopimuksen tai työaikalain mukaisesta kokoajatyöstä.

Työllistämispalkkiota ei maksettu, jos muu toimeksiantaja (kunta, ELY-keskus jne.) maksoi samasta työllistämisestä työllistämispalkkiota tai sitä vastaavaa korvausta. Sama työllistäminen koski myös tilannetta, että joku toinen toimija saisi korvauksen samasta työllistämisestä.

Tässä sopimuksessa tarkoitettua työllistymistä ei katsottu tapahtuneen, jos työpankin ja työllistävän yrityksen välillä oli konsernisuhde, tai ne muuten kuuluivat taloudelliseen koko-

naisuuteen, jossa toisella on määräämisvalta toiseen. Työllistämistä ei myöskään katsottu tapahtuneen, jos työllistävä yritys on toinen työpankki.

Työsuhteet todennettiin ilmoittamalla työllistetyn nimi, syntymäaika, puhelinnumero, työllistäneen työnantajan nimi sekä työsuhteen pituus palkkatuki- ja/tai työllisyysstatusmaininnalla.

Työllisyysstatus (kohderyhmään kuuluminen) tuli selvittää TE-toimistosta tai muulla luotettavalla tavalla. Työllisyysstatus määräytyi siitä hetkestä, kun viimeisin työsuhte työpankkiin oli solmittu tai mikäli työllistymistä ei edeltänyt työsuhte työpankissa, siitä hetkestä, jolloin työllistetyn ja ulkopuolisen työnantajan kanssa oli solmittu työsopimus.

Työpankillä oli oltava työllistäväältä yritykseltä saatu vakuutus siitä, että työllistymisprosessi on tapahtunut työpankin toimesta sekä vakuutus, että työsuhte oli vähintään kolmen kuukauden pituinen ja minimityöaika on 50 % alan TES:n työajasta.

Vuonna 2012 työllistämisen bonuksen yksikköhintaa arvioidessa huolehdittiin, että määräraha riittää kaikkiin työllistämisiin. Koska uusien työpankkien työllistämismääristä ei ollut kokemusta, päädyttiin ensimmäisenä vuonna 2012 varovaisuussyistä maltilliseen bonustasoon. Yhden bonustyöllistämisen hinnaksi muodostui keskimäärin 900 euroa.

Vuonna 2013 bonusta korotettiin n. 20 %, jolloin keskimääräisen hinnaksi tuli 1 170 euroa.

Bonustaso ei näyttänyt edelleenkaan houkuttelevan työpankkeja bonustyöllistämisiin ja tulokset jäivät alle odotusten.

Työpankit saivat perusrahoitusta vuosina 2 400 euroa kuukaudessa ja alkoi vaikuttaa siltä, että joitakin työpankkeja oli kokeilussa saadakseen pelkän perusrahoituksen.

Vuonna 2014 päätettiin laskea perusrahoitusta n. 40 % ja korottaa bonusta n. 70 %.

Bonuksesta tuli maksaa työpankin työllistäjälle tulospalkkana 25 %, mikäli kuukausipalkka on 2 000 euroa. Jos kiinteä kuukausipalkka ylitti tämän, voitiin kuukausittaisesta tulospalkasta vähentää kiinteän palkan ja 2 000 euron erotus.

Bonuksen keskihinnaksi muodostui n. 2 000 euroa/työllistetty ja perusrahoituksen osuudeksi 1 500 euroa/kk.

Vuoden 2014 rahoitusmuutos oli merkittävä. Työllistämisen bonus näytti löytäneen oikean tason. Työpankkien mukaan sen edelleen korottaminen ei olisi enää vaikuttanut työllistämisen määrän kasvuun.

Perusrahoituksen pienennys vaikutti siihen, ettei työpankkina toimiminen pelkän perustuen varassa ollut taloudellisesti mielekäästä. Perusrahoitus edellytti yhden henkilön (työllistäjä) sitomisen työpankkitoimintaan. Ansaitakseen oman palkkansa työpankille, työllistäjän tuli kyetä bonustyöllistämään pari henkilöä kuukaudessa.

Tästä aiheutui mm. se, että työpankkien johto edellytti työllistäjän työn tuottavan bonustyöllistämisiä. Ellei tämä onnistuisi, lopettaisi yritys työpankkina toimimisen.

Kaksi työpankkia irtisanoi sopimuksensa, koska työpankkina toimiminen ei enää ”kannattanut”.

Lähes kaikki työllistäjät tehostivat toimintaansa yrityksen johdon vaatimuksesta sekä oman kannustinpalkkajärjestelmän ansioista.

10.9 Organisoidea työpankkitoiminta valtakunnalliseksi

Työpankkikokeilun tarkoituksena oli kehittää liiketoimintamalli, jota olisi mahdollista laajentaa eri puolelle Suomea. Tärkeänä koettiin se, että kaikki työpankit osallistuvat kehitystyöhön ja kehittäminen perustuu saatuihin kokemuksiin. Tämä puolestaan oli mahdollista vain, jos kaikki työpankit toimivat samalla tavalla ja että kehitystyötä johdetaan keskitetysti keskuksellisen työpankin toimesta.

Valtakunnallinen koordinointi ja kehitystyön johtaminen keskustyöpankin taholta koettiin tärkeäksi myös yksittäisen työpankin oman liiketoiminnan kehittämiseksi.

10.10 Edistää työpankkitoiminnan toimintaedellytyksiä

Työpankkikokeilun tärkeimpiä tehtäviä oli luoda ja kehittää työpankeille sellaisia toimintaedellytyksiä, jotka edistävät heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä. Tätä toteutettiin kouluttamalla työpankin henkilökuntaa, edistämällä verkostoitumista, jakamalla tietoa, tarjoamalla keskitettyjä palveluita ja vaikuttamalla lainsäädäntöön.

Käsikirja

Kokeilun alettua kirjoitettiin työpankeille käsikirja. Käsikirjan tavoite oli toimia kuten käyttöopas. Siitä sai perustiedon lisäksi tiivistetysti tietoa mm. työpankkeja koskevista lainsäädännöistä. Keskeisimmät työpankin arkeen vaikuttavia lakeja olivat palkkatukea säätelevä laki julkisista yritys- ja työllisyyspalveluista sekä työsopimus- ja työaikalaki.

Lisäksi käsikirja antoi neuvoja ja vinkkejä työllistämisen tehostamiseksi.

Koulutus

Kaikille uusille työpankeille järjestettiin noin yhden päivän kestävä aloituskoulutus. Kouluttajina toimivat keskustyöpankin lisäksi kokeneet työpankkiyritysten toimitusjohtajat tai työllistäjät.

Aloituskoulutuksen lisäksi tarjottiin kaikille työpankeille koulutusta yhteisissä seminaareissa. Keskeisimmät osaamisalueet olivat myyntyö- ja yrityksen kannattavuuden lisääminen.

Suurimpana koulutushankkeena toteutettiin oppisopimusrahoituksella toteutettu myyjän ammattitutkinto. Koulutuksen aloitti 16 työpankin työntekijää ja koulutus oli räätälöity ja suunniteltu työpankkitoimintaa silmällä pitäen. Tutkinnon suoritti 11 osallistujaa. Koulutuksen toteutti Omnia.

Yksittäisille työpankeille järjestettiin myyntikoulutusta ja myyntisparrausta. Kouluttajina olivat sekä kokeneet työpankkien toimitusjohtajat sekä ulkopuoliset asiantuntijat.

Yhteiset kehittämisseminaarit

Työpankit kokoontuivat 3–4 kertaa vuodessa yhteisiin kahden päivän mittaisiin seminaareihin.

Seminaareihin osallistui säännöllisesti myös STM:n työpankkitoiminnasta vastaava virkamies.

Tarpeen vaatiessa seminaareihin kutsuttiin myös osallistuja johto- ja toimintaryhmästä.

Seminaarit sisälsivät koulutuksen lisäksi yksityiskohtaisen tilannekatsauksen työpankkien toiminnasta, ajankohtaisista työllistämistoimintaan liittyviä toimia ja toiminnan kehittämiseen liittyvää työskentelyä.

Asiakastapaamispalvelut

Menestyneen työpankin perusedellytys on osaava ja riittävä myyntityö. Erityisesti uusien asiakkaiden hankinta osoittautui puutteelliseksi. Uusiasiakashankinta tapahtuu yleensä ottamalla kontakti puhelimitse potentiaaliseen asiakasyritykseen. Puhelinkontaktin tarkoitus on yksinomaan aikaansaada tapaaminen, jossa varsinainen myyntityö tapahtuu.

Varsin yleistä on, että tätä nk. myyntikäyntibuukkausta toteuttaa eri henkilö kuin tapaamiseen menevä myyntihenkilö. Monelle tehokkaallekin myyjälle puhelinmyynti täysin tuntemat-

tomalle henkilölle voi tuntua vastenmieliseltä. Se vaatii myös erilaista osaamista kuin tapaamisissa tapahtuva myyntityö.

Työpankeissa päätettiin aloittaa vuonna 2013 keskitetty buukkauspalvelu työpankeille. Palvelut ostettiin telemarkkinointiin erikoistuneelta yritykseltä, jolle maksettiin korvaus vain toteutuneista myyntikäynneistä.

Tapaamisia pyrittiin saamaan yksittäisten työpankkien kanssa etukäteen sovittuihin yrityksiin. Myyntikäyntejä työpankit saivat keskustyöpankin rahoittamana 20–30 kpl vuodessa.

Palvelun tarkoituksena oli vauhdittaa työpankkien myyntityötä, ei ulkoistaa sitä palveluntuottajalle.

Palvelua osoittautua tehokkaaksi tavaksi edistää työllistymisiä jopa niin paljon, että osa työpankeista osti omalla kustannuksellaan lisää bukkauksia palveluntuottajalta.

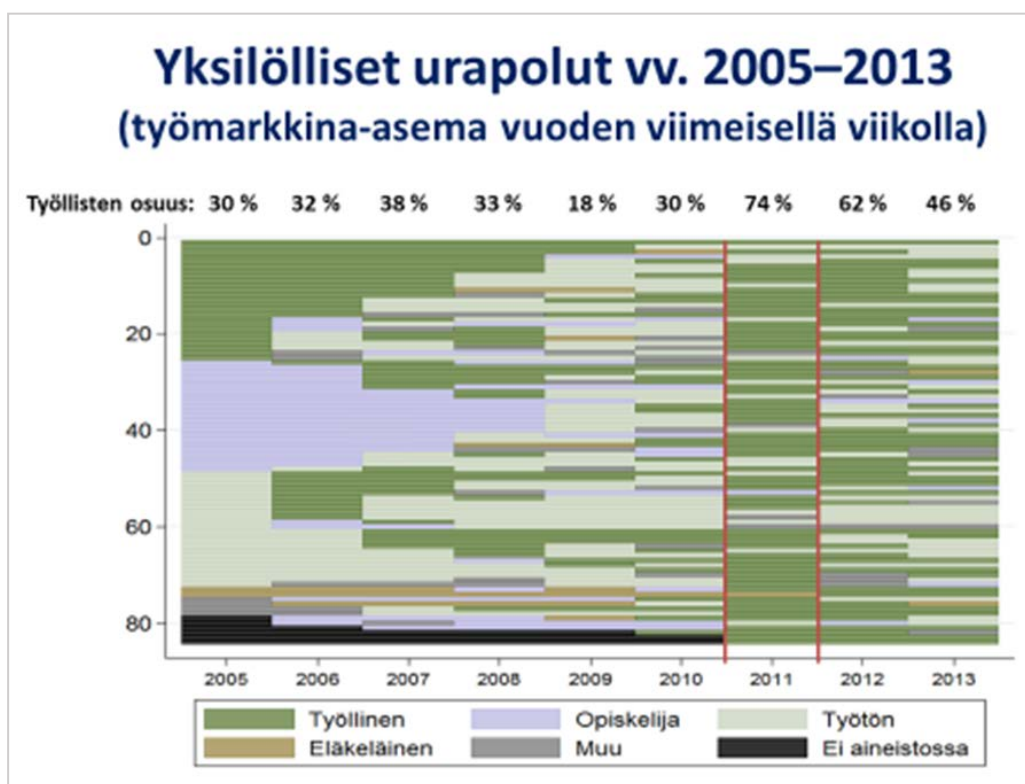
11 TYÖPANKIN TUTKIMUKSET

11.1 Työpankkitoiminnan työllisyysvaikuttavuus (ETLA)

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA tutki vuonna 2011 työpankkien toiselle työnantajalle työllistämät kohderyhmätyöttömät. Tilastokeskus tunnisti heidät ja selvitti heidän yksilölliset urapolkunsu ja työmarkkina-asemansa ennen ja jälkeen työpankkityöllistymisen ajalla 2005–2013².

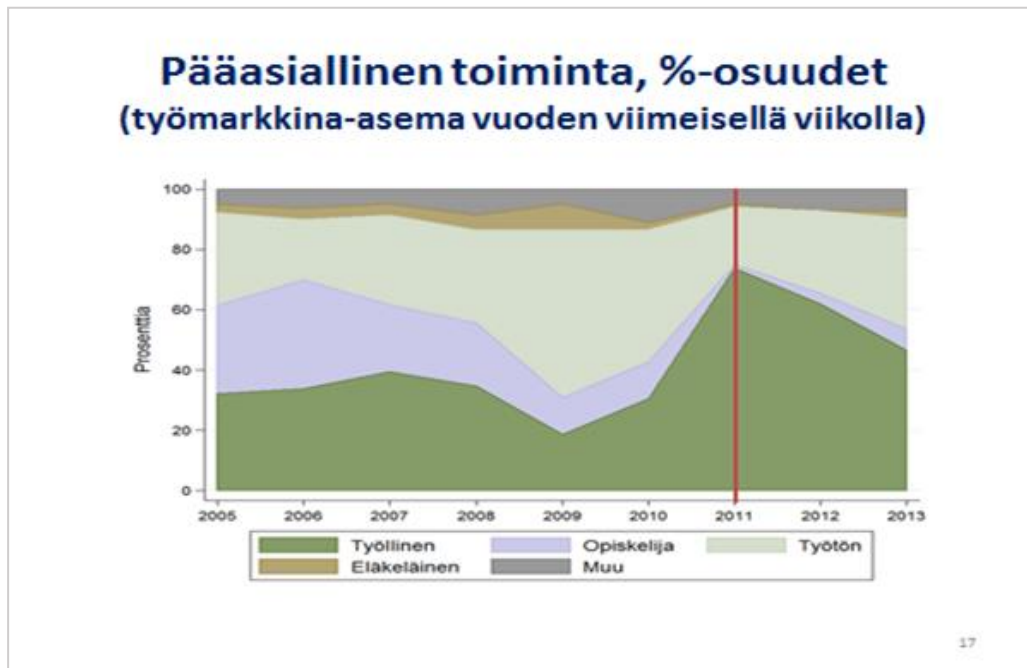
Kuvassa 11a on esitetty vuonna 2011 toiselle työnantajalle työllistetyt, jossa jokainen rivi kuvaa yhtä vuonna 2011 työllistynyttä ennen ja jälkeen työllistymisen. Kuvassa 11b kuvataan vastaavasti kohderyhmän työllisyysasteen prosenttiosuuden kehitystä.

Havaitaan, että työllistyminen tuo kohderyhmän urapolulle verraten pysyvän muutoksen



Kuva 11a. Vuonna 2011 toiselle työnantajalle työllistetyt (bonustyyöllistetty) työmarkkina-aseman mukaan. Jokainen rivi kuvaa yhtä työllistettyä henkilöä.

² Myöhemmin ETLA tutki myös vuosina 2012–2013 työpankkien toiselle työnantajalle työllistämät kohderyhmätyöttömät. Lisäksi ETLA tutki vuonna 2013 työpankin omaan alihankintaan työllistämät kohderyhmätyöttömät. Asplund, R. & Kauhanen, A. & Vanhala, P. (2017): Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä - työpankkien toiminnan vaikuttavuuden tarkennettu arviointi. ETLA Raportit No 75 (julkaistaan 10/2017).



Kuva 11b. Vuonna 2011 toiselle työnantajalle työllistetyt (bonustyyöllistetty) työmarkkina-aseman mukaan prosenttiosuutena.

Työpankin vaikuttavuutta arvioitiin ns. kaltaismenettelyn avulla. Tarkoitus oli selvittää, miten näiden henkilöiden olisi käynyt ilman työpankkia.

Jokaiselle työpankin työllistetylle etsittiin Tilastokeskuksesta mahdollisimman samankaltainen henkilö, joka ei osallistunut työpankin toimenpiteeseen. Verrokkiparien erotuksen keskiarvo kertoi toimenpiteen vaikuttavuuden.

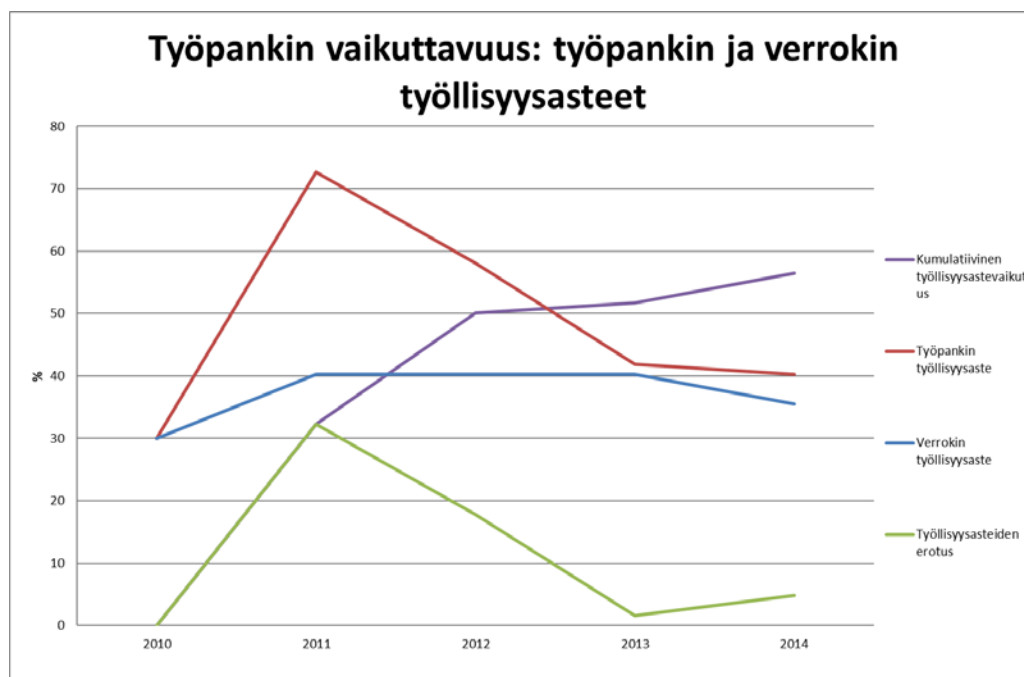
Työpankit työllistivät vuosina 2012–2016 yhteensä 10 812 henkilöä, joista 4 452 henkilöä oli heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Tämä työttömien kohderyhmä koostui osatyökykyisistä, yli 6 kuukautta työttömänä olleista ja nuorisotakuun piiriin kuuluvista alle 25 vuotiaista nuorista, joilla ei ollut ammatillista perustutkintoa. Työttömille etsittiin työpaikka joko ulkopuolista yrityksestä tai heidät palkattiin työpankkiin. Työpankin omassa palveluksessa olevat työskentelivät pääasiassa teollisessa tuotannossa tai heitä vuokrattiin työpankin asiakasyritykseen. Työpankkien toimintakeinot työllistämiseksi olivat sopimusvalmistus, alihankinta, työvoiman vuokraus, työvoiman rekrytointi ja oppisopimuspalvelut.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA tutki työpankin välityksellä avoimille työmarkkinoille vuonna 2011 työllistyneiden henkilöiden työelämässä menestymistä kolme vuotta ajassa eteenpäin. Tulokset osoittivat, että työpankin työllistämät työttömät työllistyivät keskimäärin paremmin kuin samankaltaiset työttömät verrokkihenkilöt, jotka eivät olleet työpankin asiakaina, vaan pyrkivät löytämään työtä muilla tavoilla.

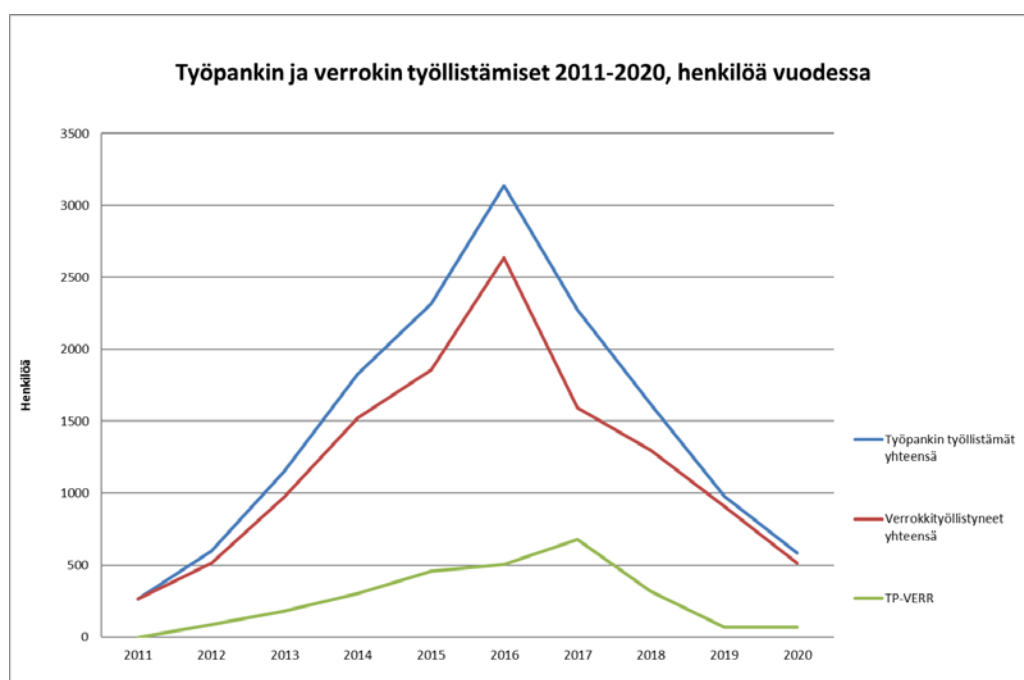
Työpankin työllistämällä henkilöillä työllisyysaste oli kolmen seurantavuoden aikana keskimäärin 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin verrokeilla. Vaikutukset jakaantuvat niin, että 2011 lopussa työpankin työllistämien työttömien työllisyysaste oli 72,6 % kun verrokkiryhmällä se oli 40,3 %. Vuonna 2012 vastaavat luvut olivat 58,1 % ja 40,3 %. Työpankin työllistämien henkilöiden työsuhteen keskimääräinen kesto oli tutkimuksen mukaan 19 kuukautta. ETLA tutki myöhemmin vuonna 2016 myös 2013 työllistettyjä samalla tavalla ja tulokset olivat samanlaisia.

Työpankkien työllistämien työttömien määrä kasvoi kokeilun aikana. Työpankit työllistivät 264 työtöntä vuonna 2011 ja 1 446 työtöntä vuonna 2016. Työpankkikokeilu työllisti yhteensä 4 452 kohderyhmään kuuluvaa työtöntä kokeiluaikana vuosina 2012–2016.

ETLA:n vuoden 2011 työpankin työllistettyjä koskeneen tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että työpankit työllistivät kokonaisuudessaan noin 14 500 työtöntä henkilötyövuotta vuosina 2012–2020, sillä työsuhteen keskimääräinen kesto oli noin 19 kuukautta. Koska uusia työllistämisiä ei tule vuoden 2016 jälkeen, työllistettyjen varanto hupenee vuoteen 2020 mennessä. Työpankit työllistivät arvion mukaan noin 2 665 työtöntä – noin 21 % – enemmän kuin verrokkiryhmässä oli työllistymisiä.



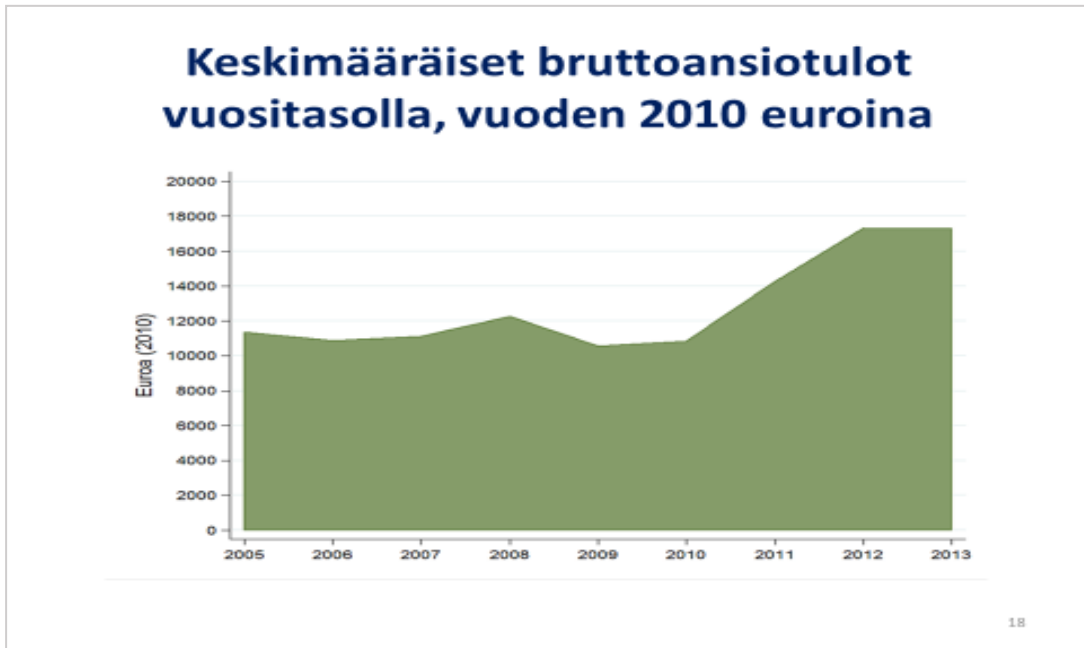
Kuva 12a. Työpankin työllistäminen ja verrokkien työllisyysaste, niiden vuosittainen ja kumulatiivinen erotus.



Kuva 12b. Työpankin työllistämät henkilömäärät verrattuna verrokkeihin.

11.2 Taloudellinen vaikuttavuus

Työpankin vaikuttavuutta arvioidessa tiedämme ETLA:n tutkimuksen perusteella, että työpankit työllistävät työttömiä henkilöitä n. 20 prosenttisyksikköä enemmän verrattuna tilanteeseen, että työpankkia ei olisi. Nettolisäys työllisyyteen oli 2 664 henkilötyövuotta (htv).



Kuva 13. Työpankin vuonna 2011 työllistäminen vuosiansiot vuosina 2005–2013.
Lähde: Tilastokeskus

Laskemme taloudellista vaikuttavuutta julkiseen talouteen vertaamalla työllistä henkilöä 1 500 euron ansiotuloilla työttömään työmarkkinatukea saavaan työttömään henkilöön. Kummallekin lasketaan henkilöiden saamat ja maksamat tulonsiirrot julkiselle taloudelle: verot, sosiaalieläimet ja sosiaalivakuutusmaksut (taulukko 2).

Yhden työpankin työllistämän henkilön vaikutus julkiseen talouteen on vuodessa (htv) 14 844 euroa. Tällä vuositulolla kerrotaan työpankkikokeilun aikaansaama työllisten nettolisäys henkilötyövuosina ja vähennetään työpankkikokeilun valtion kustannukset.

Kokonaisvaikutusvaikutus julkiseen talouteen on yhteensä 40 miljoonaa euroa (2 664 x 14 844 e). Työpankkitoiminnan kulut olivat yhteensä 6,3 me. Tuloksena on, että työpankkikokeilu tuotti julkiseen talouteen 33,3 miljoonan euron nettomääräisen lisätulon.

Laskelmassa julkisen talouden hyödyistä työmarkkinatukea saavan työttömän työllistyessä 1 500 euron kuukausipalkalla käytettiin seuraavia oletuksia:

1. Tulot

Tilastokeskuksen mukaan keskimäärin työpankin työllistämä ansaitsi 17 200 euroa vuodessa vuoden 2010 tasossa. Käytämme laskelmassa 1 500 euron kuukausipalkkaa.

2. Verot

Keskimääräinen kuntaveroprosentti 20 %

Välilliset verot ovat 17 % käytettävissä olevista tuloista (VATT)

3. **Yleinen asumistuki:**

Työttömän talouden keskimääräinen asumistuki 330 euroa/kk. Työllistymisen vähentävä vaikutus tukeen n. 260 euroa/kk. Työttömistä talouksista 57 % saa asumistukea. Etuussäästö 160 e/kk ($0,57 \cdot 260 \text{ e}$)

4. **Toimeentulotuki**

Perustuu arvioon = 100 e/kk.

Taulukko 2. Työpankin kohderyhmään kuuluvan työttömän työllistymisestä aiheutuva julkisen talouden lisätulo vuonna 2017

| Vuosi 2017 | Työttömänä 12 kk | Työssä 12 kk | Muutokset maksuissa | | |
|--|---------------------|-----------------|---------------------|------------|--------------|
| | | | Valtio | Kunta | Sovat |
| Palkka/kk | 0 | 1 500 | | | |
| Palkka/v (sisältää lomarahat) | 0 | 18 870 | | | |
| Työmarkkinatuki/v | 8 364 | 0 | 8 364 | | |
| Veronalaiset tulot/v | 8 364 | 18 870 | | | |
| Yleinen asumistuki/v | 3 960 | 2 040 | 1 920 | | |
| Toimeentulotuki/v | 1 200 | 0 | 600 | 600 | |
| Verovapaat etuudet/v | 5 160 | 2 040 | | | |
| Valtion tulovero/v (Yle-vero ja päivärahamaksu) | 0 | 421 | 421 | | |
| Kunnallisvero/v | 1 252 | 920 | | -332 | |
| Tuloverot yhteensä/v | 1 252 | 1 341 | | | |
| Palkansaajan eläkemaksu/v | 0 | 1 161 | | | 1 161 |
| Palkansaajan työttömyysvakuutus/v | 0 | 302 | | | 302 |
| Kaikki tuloverot ml. maksut/v | 1 252 | 2 803 | | | |
| Työnantajan sova-maksut/v | 0 | 3 931 | | | 3 931 |
| Kotitalouden käytettävissä olevat tulot/v | 12 272 | 18 107 | | | |
| Kotitalouden käytettävissä olevat tulot/kk | 1 023 | 1 509 | | | |
| Kotitalouden käytettävissä oleva lisätulo työllistymisestä/kk | | 486 | | | |
| Välilliset verot/v | 2 086 | 3 078 | 992 | | |
| Palkkatuki keskimäärin/v | | 3 114 | -3 114 | | |
| Julkisen talouden lisätulo yhteensä/v | | 14 844 | 9 183 | 268 | 5 393 |
| Julkisen talouden lisätulo yhteensä/kk | | 1 237 | 765 | 22 | 449 |
| Osuus hyödyistä | | 100,0 % | 61,9 % | 1,8 % | 36,3 % |
| Työnantajan palkka + sova-maksut/v | | 19 687 | | | |
| Työnantajan palkka + sova-maksut/kk | | 1 641 | | | |

Taulukko 3. Työpankkikokeilun vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2012–2016 (alv 0)

| Työpankkien vaikutus julkiseen talouteen 2012–2016 | Yhteensä |
|--|-------------------|
| Työllistetyt, henkilöä | |
| Työpankit työllistivät yhteensä henkilöitä 2012–2016 | 10 812 |
| Kohderyhmän määrä työllistetyistä 2012–2016 | 4 452 |
| | |
| Työllistetyt, htv | |
| Kohderyhmän henkilötyövuodet 2012–2020 (htv) perustuu ETLA:n tilastokeskuksen aineistoon perustuvaan tutkimukseen | 14 492 |
| Verrokkit, htv | |
| Kohderyhmän henkilötyövuodet 2012–2020 (htv) jos ei työpankkia tilastokeskus etsi työllistetyille samankaltaisen henkilön | 11 828 |
| Nettovaikutus htv (työllistettyjen htv - verrokkien htv) | 2 664 |
| | |
| Työllistymisen lisätulo julkiselle taloudelle, euroa 2012–2020 1 rakennetyötyöllistetty htv = 14 844 €/v (laskelma edellä) | 39 544 213 |
| | |
| Työpankkitoiminnan kulut, euroa 2012–2016 | |
| Työllistymisbonukset | 2 639 000 |
| Työllistäjien rahoitus | 1 938 000 |
| Hallinto, tuki, tutkimus ja ostopalvelut | 1 634 000 |
| Yhteensä | 6 211 000 |
| | |
| Nettovaikutus julkiseen talouteen, euroa | 33 333 213 |

11.3 Jälkiseuranta

Työpankkien toiselle työnantajalle työllistettyjen (bonustyyllistetyt) työmarkkina-asemaa selvitettiin keskustyöpankin toimesta puolivuositain noin kuusi kuukautta työllistymisen jälkeen puhelimitse tehdyllä kyselytutkimuksella. Kysely toteutettiin ensisijaisesti soittamalla työllistetyille tai työllistäväille yritykselle.

Vuoden 2015 heinä-joulukuussa työllistettyjen työmarkkina-asema oli:

- 77 % työllisiä
- 59 % työllistetyistä jatkaa samassa työpaikassa, mihin työpankki hänet työllisti
- 18 % työllistetyistä on töissä toisessa yrityksessä
- 5 % opiskelee
- 1 % ulkomailla
- 1 % äitiyslomalla
- 8 % työttöminä
- 8 % tietoa ei saatu.

Vain 4 % työllistetyistä irtisanottiin koeajalla.

11.4 Markkinointitutkimus

Helmi-maaliskuussa 2013 Innolink Oy teki työpankkikokeilun toimeksiannosta sähköposti-kyselynä markkinointikyselyn työpankkien palvelujen kysynnästä 1 670 yritykseen.

Tarkoituksena oli selvittää kiinnostusta ja kysyntää työpankin eri tuotteisiin (alihankinta, vuokraus, rekrytointi- ja oppisopimuspalvelut). Lisäksi tavoitteena oli saada yhteystietoja potentiaalisista ostavista asiakkaista.

Yrityksiltä kysyttiin mm.

- Olisitteko itse kiinnostunut kokeilemaan työllistämistä työpankeista, jos sitä teille tarjottaisiin? 43,2 % vastaajista ilmoitti olevansa kiinnostuneita, 14,1 % ei ollut kiinnostunut ja 42,7 % ei osannut sanoa.
- Lisäksi kysyttiin kiinnostusta suunnitteilla olevaan oppisopimusten valmistelu- palveluihin. 31,8 % vastaajista ilmoitti olevansa kiinnostunut, 26 % ei ollut kiinnostunut ja 42,1 % ei osannut sanoa.

Suoria yhteydenottopyyntöjä yrityksiltä tuli 263 kpl.

Työpankit saivat kaikista kyselyyn vastanneista yrityksistä yksityiskohtaiset yritystiedot, joissa oli mm. yrityksen toimiala, koko, arvio työvoiman tulevasta tarpeesta, laadusta jne.

Tietojen perusteella työpankkien oli helppoa ottaa yhteys yritykseen.

11.5 Työpankkitoiminnan tunnettavuus (Innolink Oy)

Työpankkikokeilu tehti huhti–kesäkuussa 2016 kaksi työllistymisen edistämistä kartoittavaa selvitystä, joiden käytännön toteutuksesta vastasi Innolink Research Oy. Vastaukset kerättiin yhteensä 1 932 vastaajalta.

Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa työnhakijoiden tuen tarvetta ja profiloida vastaajien perusteella

Selvittää prosessien toimivuutta ja ongelmakohtia, sekä miten Työpankki voisi edesauttaa näissä asioissa, sekä

Tunnustella TE-toimistojen näkemyksiä Työpankin osallistumisesta prosesseihin ja miten se voitaisiin tehokkaimmin hyvässä yhteisymmärryksessä toteuttaa.

Tutkimus toteutettiin kaksiosaisena: Työllisyyskartoituksen kohderyhmän muodostivat pääosin työttömät työnhakijat, joiden vastauksia kerättiin kuluttajapaneelin sekä avoimen weblinkin kautta (n = 1 411). Osa näiden tiedonkeruukanavien vastauksista on myös viimeisen vuoden aikana työllistyneiden tai yli vuoden työelämässä olleiden verrokkivastauksia. Lisäksi toteutettiin puhelinhaastatteluja Työpankin kautta työllistyneille (n = 79). Kumppanuusselvityksen kohderyhmänä olivat TE-toimistojen ja ELY-keskusten johto, sekä työllistymisasioiden kanssa tekemisissä oleva henkilöstö eri portailta. Kumppanuushaastattelut (n = 39) toteutettiin puhelinhaastatteluina. Tutkimuksen aineisto kerättiin touko–kesäkuussa 2016.

Työttömät toivovat henkilökohtaista apua ja tukea työllistymiseen

Työnhakijat pitivät erityisen tärkeänä henkilökohtaisen tuen merkitystä heti työttömyyden alusta lähtien, 60 % työnhakijoista koki sen olevan suuri apu työllistymisessä.

Työttömyyden kestolla on negatiiviset vaikutukset: urautuminen työttömyyteen alkaa välittömästi ja usko omaan työllistymiseen heikkenee työttömyyden pitkittyessä. Tutkimuksen mukaan työttömistä työnhakijoista ainoastaan 16 %:n usko työllistymiseen ei ole heikentynyt kuuden kuukauden työttömyysjakson jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan työttömäksi joutuneista vain 30 % työllistyy kolmen ensimmäisen kuukauden aikana avoimille työmarkkinoille. Työllistämispalvelujen tehostettua mallia on tutkittu myös Tanskassa. Tutkimuksen mukaan työllistymisen todennäköisyys kasvoi 20–30 % verrattuna verrokkiryhmään.

Tutkimusten ja tilastojen perusteella työryhmä päätyi johtopäätökseen, että myös Suomessa työttömäksi joutuneille tulisi järjestelmällisesti tarjota henkilökohtaista tukea ja haastatella heitä heti työttömyyden alussa. Haastattelun keskeisin tehtävä olisi tarjota tukea työllistymiseen: etsiä työttömien joukosta työllisyyslinjalle henkilöt, jotka ovat heti työtä vaille ja välit-

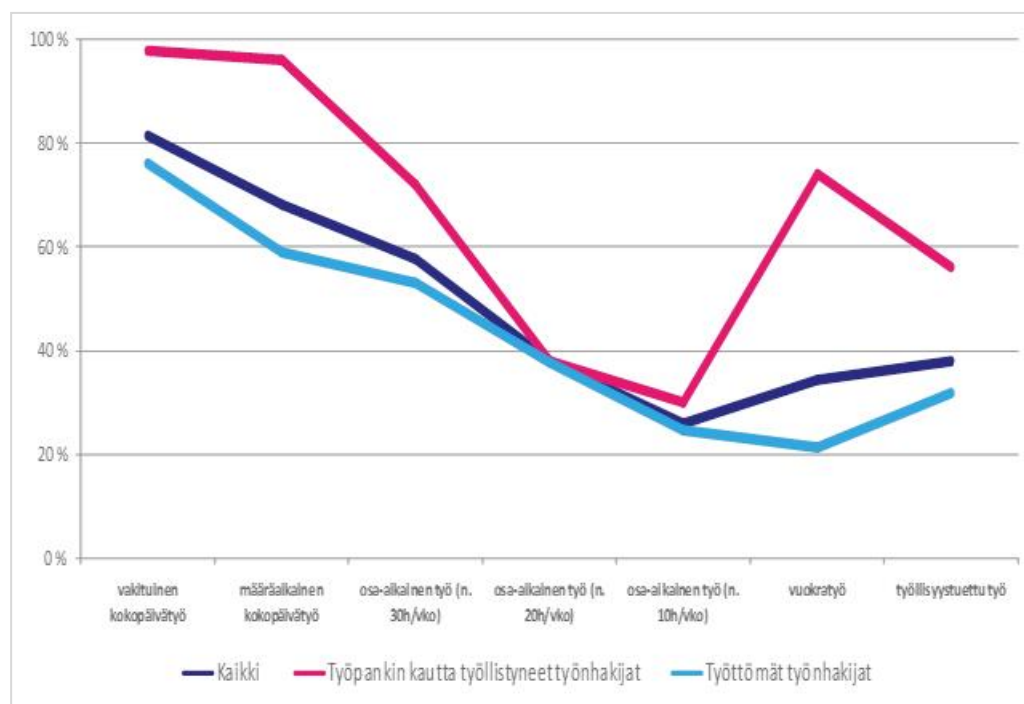
tömästi työmarkkinoiden käytettävissä sekä ohjata koulutusta, osaamisen täydentämistä tai työkyvyn palauttamista vaativat työttömät heitä palveleville palvelulinjoille. Koulutus- ja työkykylinjoilla pyritään huolehtimaan, että koulutuksen ja työkyvyn täydennystä tarvitsevat palautetaan toimenpiteiden jälkeen välittömästi työllisyyslinjalle. Työllisyyslinjan työttömille voitaisiin käynnistää tehostettu työnetsintä, jossa työpankit tai sen kaltaiset yksityiset toimijat voisivat olla työttömän apuna työllistymisessä TE-toimistojen rinnalla. Työpankkien nykyisen asiakaskunnan työllistymistodennäköisyys on 53 %, kun ilman työpankkia se on 13 %.

Palkkatukiseteli työllistymistä nopeuttamaan

Työllistymisen helpottamiseksi tarvitaan uusia, innovatiivisia, joustavia ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Tutkimuksessa kaikkien vastaajaryhmien keskuudessa erityisen kiinnostavia olivat ratkaisut, joissa palkkatuetuun työllistymiseen liittyvä byrokratia hoidetaan työnhakijan ja työnantajan puolesta. Esimerkkinä tällaisesta työllistämistä edistävästä ratkaisusta voisi olla, että TE-toimisto arvioisi haastattelujen yhteydessä esim. 12 kuukautta työttömänä olleiden palkkatuen tarpeen ja myöntäisi heille etukäteen palkkatukisetelin. Palkkatuki maksettaisiin kaikille yrityksille, jotka työllistävät pitkäaikaistyöttömän ja jolle TE-toimisto on etukäteen myöntänyt palkkatukisetelin. Tämä lisäisi työllistymistä.

Työpankin toiminnalle tilaus

Selvitysten mukaan työpankin kaltaiselle toimijalle on selkeästi tarvetta: 73 % kaikista työttömistä koki tämän kaltaisen toiminnan vähintäänkin melko tärkeänä, Työpankin työllistämien henkilöiden keskuudessa vastaava luku on yli 90 %. Määräaikaiseen työhön, osa-aikatyöhön ja vuokratyöhön suhtaudutaan varauksella. Tällä hetkellä kaikista työttömistä työnhakijoista vain noin 60 % ottaisi vastaan määräaikaisen kokopäivätyön ja osa-aikatyön kohdalla kiinnostus laskee tästäkin selkeästi alle 30 viikkotyötuntisten työsuhteiden kohdalla (kuva 14).



Kuva 14. Arvioi, miten kiinnostavia seuraavat työsuhteet ovat kannaltasi.

Tutkimus osoittaa, että Työpankin kautta työllistyneet suhtautuvat selvästi muita vastaajia positiivisemmin joustaviin työllisyyden muotoihin kuten vuokratyöhön ja osa-aikatyöhön. Koska vuokra- ja osa-aikatyön kaltaiset mallit palvelevat erityisen hyvin nykyistä markkinati-

lannetta, on tärkeää lisätä niiden houkuttelevuutta työnhakijoiden keskuudessa. Tutkimuksen perusteella voidaan pitää tärkeänä myös työpankkien tarjoaman henkilökohtaisen avun ja tuen mukanaan tuomaa turvallisuuden tunnetta ja yhdessä pitkäaikaistyöttömän kanssa toteutetun työllistymisen tuomaa uskoa omiin mahdollisuuksiinsa.

Keskeiset johtopäätökset tutkimuksesta (Innolink)

- Usko omaan työllistymiseen heikkenee merkittävästi työttömyyden keston mukaan.
- Työnhakijat toivoivat selvästi nykyistä enemmän henkilökohtaista kanssakäymistä ja keskusteluja sekä oman uran ja tilanteen ohjausta.
- Työnhakijoiden uskon työllistymiseen hiipumiseen vaikuttaa eniten työttömyyden jatkuminen lukuisista työhakemuksista ja yrityksistä huolimatta. Myös avun puute työllistymiseen liittyen sekä käytyjen koulutusten vaikuttamattomuus asiaan heikentää työllistämisuskoa.
- Eniten apua kaivattiin sopivista työpaikoista vinkkaamiseen, potentiaalisten toimialojen, työtehtävien tai työnantajien kartoittamiseen. Joka neljäs työssäkävystä vastaajista oli saanut apua vinkin tietystä työpaikasta muodossa.
- TE-toimistot painottivat puolestaan työnhakijan oman aktiivisuuden roolia, ja sähköisten palveluiden tehokasta käyttöä, erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa: henkilökohtaista tukea ja osaamisen kartoittamista oltiin useimmiten valmiita tarjoamaan vasta pidempään (min 6 kk) työttömänä olleille.
- Työttömyyden katkaisemiseksi tarjottava enemmän henkilökohtaista tukea ja vuorovaikutusta heti työttömyyden alussa, panostukset alkuvaiheen työllistymiseen.
- TE-toimistoissa ei tunnisteta tarvetta tälle (kustannusajattelu: koska iso osa löytää töitä ilman apua tarttuvat pitkittyvään työttömyyteen alttiit ”haaviin” vasta myöhemmin, jolloin heidän työllistymisensä on jo vaikeutunut).
- TE-toimistot kokevat työllistymisen vaikeutuvan myöhemmin (6-12 kk jälkeen)
- Vain pieni osa työttömistä työnhakijoista oli ollut TE-toimiston haastattelussa → tarvitsevat tukea, apua ja kannustamista, jota nykyinen malli ja sähköinen toimintapa eivät ratkaise.
- Työntekijät ja –hakijat sekä TE-toimistojen vastaajat kokivat toimivimpia ehdotetuista ratkaisuista sellaiset, joissa tuettuun työllistymiseen liittyvä byrokratia hoidetaan työnhakijan ja –antajan puolesta → nämä toimintatavat saivat merkittävää kannatusta.
- Kielteisimmin vastaajat suhtautuivat työn vastaanottamisvelvollisuuden tiukennuksiin.
- Työpankin tuntemisessa oli selvästi kehitettävää.
- Työpankki tunnettiin huonosti, myös sen kautta työllistyneiden keskuudessa (eivät usein tunnista työpankin roolia työllistymisessään).
- Myös TE-toimistoissa tunnettuus oli huonoa, toimintaa tuntevat olivat positiivisia
- Pääosa vastaajista piti työpankki-hankkeen kaltaisen toimijan olemassaoloa tärkeänä. Sellaisen tahon, joka hoitaisi työsuhteisiin liittyvää byrokratiaa, olemassaolon nähtiin vaikuttavan myös huomattavasti osa-aikaisen, vuokratyö- tai keikkatyösuhteiden vastaanottamisen houkuttelevuuteen.

- TE-toimistojen vastaajat suhtautuivat kohtalaisen positiivisesti yhteistyön lisäämiseen.
- Tunnettuuden merkittävä kehittäminen: keskitetty valtakunnallinen brändi ja sen markkinointi, toiminnan jalkauttaminen alueellisesti.
- Työpankin vaikuttavuutta ja toimintaa olisi vahvistettava ja kasvatettava, tilaus työvoimatoimiston rinnalle tärkeä.
- Ehdotetut toimenpiteet: oman sivuston rakentaminen, cv-pankin brändäys, yhteistyömuodot TE-toimistojen kanssa (haastatteluiden toteuttaminen, tuki, neuvonta, apu): yhteyshenkilöiden löytäminen TE-toimistoista ja aikataulutetut kohtaamiset (kuukausittain/kvartaaleittain).
- Työpankki voisi toimijana myös nostaa vuokratyön brändiä (paljon väärää mielikuvia).

Työpankkiyrityksillä voisi pilotoida ja kokeilla erilaisia työllisyyden ratkaisumalleja kuten osa-aikatyön, palkan ja työttömyysturvan yhteensovittaminen, palveluseleiden kuten palkkatukisetelin kokeilu sekä määräaikaisen, osa-aikaisen ja vuokratyön kehittäminen työntekijämyönteisemmäksi esimerkiksi poolimallilla.

12 JOHTOPÄÄTÖKSET

12.1 Sosiaalisen työllistämisen kannattavuus

Sosiaalinen työllistäminen yritystoiminnassa tarkoittaa, että yritys pyrkii työllistämään mahdollisimman paljon heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä säilyttäen kuitenkin kannattavuutensa. Ketään ei voi palkata työntekijäksi, jollei henkilön työpanos tuota yritykselle riittävää rahaksi muutettua arvonlisää, joka ylittää henkilön palkkaamisesta syntyneet kustannukset. Henkilön kustannukset muodostuvat palkkauskustannusten lisäksi työnjohto-, hallinto-, tila-, laite ym. kuluista.

Pitkään työttömänä olleen henkilön ammatillisessa osaamisessa on usein puutteita, työtahti voi olla hitaampi ja sopeutuminen työelämään hitaampaa verrattuna lyhytaikaistyöttömään.

Jotta heikossa työmarkkina-asemassa oleva saataisiin samalle viivalle lyhytaikaistyöttömän kanssa, voidaan työnantajalle maksaa kompensationsa palkkatukea.

Sosiaalinen työllistäminen voidaan hyödyntää markkinoilla erottumisessa. Kilpailu markkinoilta saatavista tilauksista on kireää. Joissain tapauksissa ratkaiseva ero kahden tarjoajan välillä voi olla se, että toinen profiloituu vastuullisemmaksi yritykseksi kuin toinen.

Julkisten toimijoiden hankintoihin on lisääntyvässä määrin asetettu myös sosiaalisia valintakriteereitä. Joissain hankinnoissa on asetettu kelpoisuusvaatimukseksi sosiaalinen työllistäminen. Sosiaaliselle työllistämiseksi rakennetaan näin uusia markkinoita.

Näihin hankintoihin on muiden kuin sosiaalisten työllistäjien vaikeampaa tai peräti mahdollonta osallistua.

Myös työpankit saivat tilauksia kunnilta ja kaupungeilta, jotka haluavat hankkia palveluita, joilla saadaan pitkäaikaistyöttömille ja osatyökykyisille henkilöille työpaikkoja. Työt olivat pääasiassa kiinteistönhoitoa, päiväkotitoimintaa, catering- ja muuttopalveluita.

Sosiaalisen työllistämisen osaaminen toi myös muita tilauksia työpankeille. Osa työpankeista tuotti vakuutus kuntoutusta sekä Kela-kuntoutusta. Myös TE-toimistot ja ELY-keskukset ostivat palvelujaan työpankeilta.

Joillekin työpankeille nämä muodostivat merkittävän osan liiketoiminnasta.

12.2 Työpankin rahoitusmuutoksen vaikutukset

Vuonna 2014 työllistämisen bonusta nostettiin 70 % ja vastaavasti perusrahoitusta laskettiin 40 %. Muutoksen jälkeen työpankkina toimiminen oli kannattamatonta, mikäli bonuksiin oikeuttavia työllistämisiä ei syntynyt.

Aikaisempina vuosina perusrahoitus riitti lähes täysin työpankkisopimuksessa vaaditun henkilön palkkauskuluihin. Muutoksen jälkeen työpankin johto alkoi edellyttää työllistäjältä tulosta.

Rahoitusmuutoksen seurauksena bonustyöllistettyjen määrä kasvoi 65 %.

12.3 Vuokraus

Lähes kaikki työpankit aloittivat työntekijöiden vuokrauksen vasta aloittaessaan työpankki-toiminnan. Vuokrauksesta ei saanut työpankkirahoitusta.

Vuokraus arvioitiin työpankeissa kuitenkin keinoksi siirtää henkilö myöhemmin asiakasyrityksen työntekijäksi ja saada siirrosta työllistämisen bonus. Vuokraus osoittautui myös kannattavaksi liiketoiminnaksi, vaikka vuokrattu henkilö ei olisi siirtynyt asiakasyritykseen.

Vuokraustoiminta ei myöskään vaadi investointeja, tiloja tai laitteita.

Vuokraustoiminnan aloittaminen vaati kuitenkin aikaa ja osaamista. Ratkaiseva apu toiminnan käynnistämiseksi oli keskustyöpankin järjestämä koulutus sekä kokeneemmilta työpankeilta saatavat neuvot ja ohjeet.

Vuokrauksesta kasvoi lähes kaikille työpankeille merkittävä liiketoiminta-alue, jota työpankkiyritykset jatkavat työpankkikokeilun loputtua.

12.4 Osatyökykyisten työllistäminen

Osatyökykyisten työllistämistä pyritään auttamaan muita korkeammilla palkkатуilla. Lisäksi työllistämishonusta maksettiin osatyökykyisistä ja 24 kuukautta työttömistä 1 800 euroa enemmän verrattuna muihin kohderyhmiin.

Työpankkien kohderyhmätyöllistetyistä 20 % oli osatyökykyisiä, mutta bonustyyöllistetyistä vain 5,6 % oli osatyökykyisiä. Vuokrattujen osuus oli 9 %.

Pääasiallisesti osatyökykyiset työllistyivät työpankkien omassa tuotannossa, jossa tuotantoa oli sopeutettu heille sopivaksi ja heidän työnohjaajina toimi usein tähän koulutetut ohjaajat.

Osatyökykyisten kysyntä työmarkkinoilla näyttää olevan pientä siitäkin huolimatta, että heitä pidetään motivoituneina ja uskollisina työntekijöinä.

13 SUOSITUKSET TYÖPANKKITOIMINNAN JA TYÖLLISTÄMISTOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI JA LAAJENTAMISEKSI

Työpankkikokeilu teki useita suosituksia mm. valtioneuvostolle työpankkitoiminnan ja työllistämistoiminnan parantamiseksi. Lisäksi annettiin lausuntoja hallituksen esitysluonnoksiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettujen lakien muuttamisiksi.

13.1 Työvoimapalvelukokonaisuuden tehostaminen lisäämällä yksityisten palvelutuottajien käyttöä

Työmarkkinoiden toiminnan tehostaminen on kaikkien toimijoiden etu. Työllistämistä voidaan toteuttaa joko julkisen tai yksityisen työvoimapalvelun tuottajan kuten työpankin tai henkilöstöpalveluyrityksen toimesta. Julkisen työnvälityksen ja yksityisten henkilöstöpalveluyritysten yhteistyötä olisi harjoitettava siksikin, että julkinen työnvälitys siirtyy maakuntien järjestämäksi toiminnaksi vuonna 2020. Yksityiset palveluntuottajat voivat erikoistua työllistämään erityyppisiä työttömiä, esimerkkinä työpankki pitkäaikaistyöttömän työllistäjänä.

Julkiseen työnvälitykseen ilmoitetaan vain osa avoimista työpaikoista, mutta sillä on työllistettävänä koko työttömien pitkäkestoinen kirjo. Avoimia työpaikkoja TE- toimistoissa oli 57 300 kpl helmikuun 2017 lopussa. TE-toimistoja käytti noin 44 % työvoimaa rekrytoineista toimipaikoista, joten todellinen avointen työpaikkojen määrä lieenee noin 130 000. Työttömiäönhakijoita (TEM) oli 308 824 helmikuussa 2017.

Yksityisillä palvelutuottajilla taas on runsaasti avoimia työpaikkoja, pula työvoimasta ja tuloksentekoon perustuva kannustin työllistää sopiva työtön asiakasyritykseen. Julkista työnvälitystä voidaan tukea laajentamalla ja tehostamalla yksityisten palvelutuottajien käyttöä.

Työmarkkinakelpoiset, mutta tehostettua palvelua tarvitsevat työttömät tulisikin ohjata TE-toimistojen määräaikaishaastattelujen yhteydessä nopeasti kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työvoimapulasta kärsiviin henkilöstöpalveluyrityksiin, joiden avustuksella voitaisiin tehdä avoimien työpaikkojen ja työttömien yhteensovitus. Tämä tehostaisi työllistymistä ja lyhentäisi työttömyyden kestoa. Jollei tehostettu työnvälitys tuota tulosta, työtön siirretään takaisin muihin julkisiin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Julkiset työvoimatoimistot ohjaisivat työmarkkinakelpoiset työttömät pääsääntöisesti kolmen kuukauden haastattelun yhteydessä henkilöstöpalveluyrityksiin, jos omaehtoinen työllistyminen ei ole tuottanut tulosta. Kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työllistymisen todennäköisyys puoliintuu ja olisi harkittavat muita työvoimapolitiittisia tukitoimia. Esimerkiksi omaehtoinen koulutus voisi alkaa pääsääntöisesti vasta kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen, jolloin olemassa olevan koulutuksen työmarkkinakelpoisuus tulisi ensin testattua. Ehdotuksen mukaisella toimenpiteellä voitaisiin lisätä työllisten määrää noin 8 160 henkilöllä ilman lisäkustannuksia (luku 14.5 sivu 65). Yksityiset palvelutuottajat voisivat tarvittaessa korvausta vastaan antaa lausuntoja työvoimatoimistolle, joita työvoimaviranomaiset voivat hyödyntää tehdessään tarvittavia virkapäätöksiä.

13.2 Tulosperusteinen työllistämispalkkio lisää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä

Jos työllistetty on pitkäaikaistyötön, toistuvaistyötön tai hänen työttömyytensä on kestänyt yli kuusi kuukautta ja hänen riskinsä joutua pitkäaikaistyöttömäksi on ilmeinen, voitaisiin yksityiselle työvoimapalvelun tuottajalle maksaa työllistämispalkkio työttömän työllistämisestä asiakasyritykseen. Työllistämispalkkio olisi sama kaikille yksityisille palvelutuottajille ja porras-

tettu työpaikan työsuhteen laadun ja työllistettävän työmarkkinakelpoisuuden perusteella: esimerkiksi palkkio voisi olla suurempi pitkäaikaisista työsuhteista ja työttömyyden pitkittyessä.

Työpankkikokeilussa on kokeiltu työllistämispalkkion käyttöä hyvällä menestyksellä. ET-LA:n tekemän tutkimuksen mukaan työpankkiyritysten kautta avoimille työmarkkinoille 2011–2013 työllistyneiden työllisyysaste oli kolmen vuoden ajan keskimäärin vuotta 20 prosenttiyksikköä verrokkiryhmää parempi.

Palkkiota maksettaisiin työllistämisestä, jos työllistetty on pitkäaikaistyötön, toistuvaistyötön tai hänen työttömyytensä on kestänyt yli kuusi kuukautta ja hänen riskinsä joutua pitkäaikaistyöttömäksi on ilmeinen.

Ehdotuksen mukaan työllistämishyönteisen käyttöönotolla ja valtion 16,2 miljoonan euron lisäkustannuksin voitaisiin lisätä työllisten määrää noin 8 120 pitkäaikaistyöttömällä henkilöllä (luku 14.5 sivu 65).

13.3 Palkkatukiseteli auttaa työllistymään

Työttömän omaehtoista työllistymistä voidaan tehostaa palkkatukisetelillä. Nykyinen harkintaan perustuva palkkatukimalli toimii huonosti ja erityisen huonosti vuokratyömarkkinoilla ja kiireellisissä rekrytoinneissa. Palkatessaan palkkatukioikeutetun työntekijän työsuhdetta ei saa aloittaa, ennen kuin TE-toimisto on tehnyt tukipäätöksen (kesto n. 2 viikkoa). Yleensä vuokratyössä työsuhte solmitaan heti sopivan työntekijän löydyttyä.

TE-toimisto voisi arvioida haastatteluiden yhteydessä, edellyttääkö pitkäaikaistyöttömän, toistuvaistyöttömän tai yli kuusi kuukautta työttömänä olleen työnhakijan, jonka riski joutua pitkäaikaistyöttömäksi on ilmeinen, työllistymisen palkkatukea ja antaa työttömälle palkkatukityöllistämiseen oikeuttavan palkkatukisetelin. Palkkatuki maksetaan kaikille niille yrityksille, jotka työllistävät palkkatukisetelin saaneen työttömän. TE-toimistoilla on käytössään tietäilyä varmuudella toimiva pitkäaikaistyöttömyyttä ennustava profilointityökalu, jota voidaan käyttää apuna palkkatukiseteliä myönnettäessä, jottei palkkatukiseteliä ei myönnettäisi niille toistuvais- ja yli kuusi kuukautta työttöminä olleille, jotka työllistyisivät ilmeisen. Palkkatukisetelin suuruus olisi (nykyisestä poiketen) työttömyyskorvausten valtionosuuden suuruinen (työmarkkinatuki, peruspäiväraha) n. 700 euroa/kk. Sitä maksettaisiin kuuden kuukauden ajalta. Tämä yksinkertaistaisi palkkatuen käyttöä, olisi säästävän työmarkkinatuen suuruinen ja riittävän suuri, jotta yritykset kiinnostuisivat työllistämisestä. Ehdotuksen mukaan palkkatukisetelin käyttöönotolla olisi 31,5 miljoonan euron kustannukset ja sillä voitaisiin lisätä työllisten määrää noin 7 500 pitkäaikaistyöttömällä henkilöllä (luku 14.5, sivu 65).

Palkkatukisetelin ja työllistämispalkkion yhteiskäyttö lisää työpankkikokeilun havaintojen perusteella työllistämisen määrää. Työllistämispalkkio olisi suurempi, jos yksityinen palvelutuottaja työllistää työttömän ilman palkkatukea ja pienempi, jos työllistettäessä joudutaan käyttämään palkkatukea. Palvelutuottajalla olisi kannustin ensisijaisesti työllistää työtön ilman palkkatukea, vaikka työttömällä olisikin palkkatukiseteli.

Palkkatuen käyttöä Suomessa olisi laajennettava huomattavasti. Ruotsissa palkkatukeen käytetään noin neljä kertaa enemmän varoja suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Suomessa työllistäminen palkkatuella on vähentynyt puoleen, vajaasta 50 000 henkilöstä 20 000 henkilöön vuoden 2011 jälkeen. Suuri romahdus alle 20 000 henkilöön tapahtui vuoden 2015 aikana, jolloin palkkatukimäärärahat suunnattiin muihin työvoimapalveluihin.

Hallituksen päätöksiin palkkatukeen käytettävissä olevien määrärahojen määrä lisääntyy vuonna 2017 noin kolmanneksella, 90 miljoonalla eurolla ja tuloksena palkkatuella työllistettävien määrä voi lisääntyä arviolta 8 000 henkilötyövuodella. Kuitenkaan tämänkään lisäys ei lisää palkkatuella työllistettyjen määrää kuin noin 30 000 henkilöön.

13.4 Työllistämiseen vaikuttavuusperusteinen rahoitusmalli

Perinteinen tapa työvoimapolitiikan hoitoon on rahoittaa työttömille suunnattuja, valtion tuottamia tai määrittämiä palveluita, joiden uskotaan auttavan työttömiä työllistymään. Rahoitukseen sisältyy kuitenkin suuri riski: kun palvelut eivät ole tulos- tai vaikuttavuusperusteisia, maksetaan toiminnasta, joka ei tuotakaan tuloksia. Tulospäätöksessä rahoituksessa maksetaan työllistämistä.

Yhteistyö yksityisten palvelutuottajien kanssa voidaan toteuttaa tulospäätöksessä joko suoraan Valtion tekemien sopimuksien työllistämistä tuottajien kanssa tai vaikuttavuusperusteisin SIB-rahoitus sopimuksien työllistämistä, jossa toiminnan rahoittajana on yksityinen rahoittajataho ja lopputuloksista maksajana on valtio.

Vaikutavuusinvestointirahastomallissa (ns. Social Impact Bond = SIB) valtio tekee sopimuksen yksityisen rahoittajatahon kanssa siitä, mitä tuloksia halutaan, kuinka pitkältä ajalta ja miten vaikuttavuus mitataan ja lasketaan sekä sopii hyödyn jaosta ja maksettavista korvauksista. Rahoittajataho tekee tarpeelliset sopimukset yksityisten palvelutuottajien kanssa lopputulotteeseen pääsemiseksi, rahoittaa toiminnan ja kantaa riskin toiminnan onnistumisesta.

SIB-sopimusten etuna valtion kannalta on, että sopimus tasapainottaa julkisen talouden rahoitusasemaa, koska sopimuksen kustannukset realisoituvat vasta sen jälkeen, kun lisätyöllistäminen on toteutunut.

Esimerkkinä työllistymisen hyödyistä olkoon yksinasuva helsinkiläinen työtön, joka saa kuukaudessa n. 700 euroa työmarkkinatukea ja jonka asumisen (650 e/kk) valtio ja kunta maksavat. Työllistyminen 2 000 euron kuukausipalkalla tuottaa julkiseen talouteen noin 1 850 euron positiivisen vaikutuksen kuukaudessa. Valtion osuus tästä säästöstä on 1 250 euroa kuukaudessa. Muut hyötyjä ovat sosiaaliturvarahastot ja kunnat.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien nopeutettuun kotouttamiskoulutukseen ja työllistymiseen SIB-sopimuksen. Siellä on valmisteltu pitkään yhdessä usean kymmenen kunnan kanssa SIB-sopimusmallia koskien heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä. Myös muut julkiset toimijat ovat tehneet SIB-sopimuksia.

Tarkoituksenmukaista olisi keskittää valtion tulevat ja nykyiset SIB-sopimukset esimerkiksi valtioneuvoston kansliaan tai valtiovarainministeriöön, jonne toiminnan hyödyt valtiolle pääosin syntyvät. Hankkeet voivat kuulua monien ministeriöiden toiminta-alueeseen eikä ole tarkoituksenmukaista, että jokainen ministeriö erikseen opiskelee SIB-toiminnan perusteet.

13.5 Suositusten vaikutukset

Seuraavassa on esitetty arvioita suositusten vaikutuksista.

Suositus 13.1 Työvoimapolitiikan kokonaisuuden tehostaminen lisäämällä yksityisten palvelutuottajien käyttöä 3–6 kuukautta työttömänä olleilla henkilöillä

Ei lisäkustannuksia

Julkiset työvoimatoimistot ovat saaneet lisärahoitukset haastattelujen tekemiseen syksyn 2016 hallituksen budjettipäätöksin. Yksityiset palvelutuottajat saavat palkkionsa asiakasyritysten maksamista palvelumaksuista, kun rekrytoivat (työttömän) työntekijän asiakkaan avoimeen työpaikkaan. Sekä asiakasyritysten että henkilöstöpalveluyritysten tavoitteena on työpaikan nopea täyttäminen sopivalla työntekijällä. Julkisen työnvälityksen ei tarvitsisi maksaa palkkiota näiden helposti työllistettävissä olevien työttömien työllistämistä sopimuskumppanina oleville henkilöstöpalveluyrityksille.

Työllisyysvaikutus + 8 160 työpaikkaa

Vuoden 2016 työnvälitystilaston mukaan työttömiä työllistyi avoimille työmarkkinoille työttömyyden jatkuttua 3–6 kuukautta yhteensä 40 800 henkilöä. Elinkeinoelämän tutkimuskeskuksen tutkimuksen perusteella tehostettu työnvälitys lisää työllistymistodennäköisyyttä n. 20 %. Työllisyysvaikutus 8 160 työpaikkaa ($0,2 \times 40\,800$ henkilöä).

Suositus 13.2 Tulospäätös työllistämispalkkio lisää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä

Valtion lisäkustannukset 16,2 miljoonaa euroa, jotka koostuvat

8 120 työllistettyä á 2 000 euroa/työllistetty perustuen työpankkikokeilun tuloksiin.

Työllisyysvaikutus + 8 120 työpaikkaa pitkäaikaistyöttömälle (vuotovaikutus huomioitu)

Yli kuusi kuukautta työttömänä olleista työllistyi työnvälitystilaston mukaan vuonna 2016 avoimille työmarkkinoille 40 600 työtöntä henkilöä. Elinkeinoelämän tutkimuskeskuksen tutkimusten perusteella tehostettu työnvälitys lisää työllistymistodennäköisyyttä n. 20 %. Työllisyysvaikutus 8 120 työpaikkaa ($0,2 \times 40\,600$ henkilöä)

Suositus 13.3 Palkkatukiseteli auttaa työllistymään

Valtion lisäkustannukset 31,5 miljoonaa euroa, jotka koostuvat

7 500 palkkatukiseteliä \times 4 200 euroa ($4\,200 \text{ €} = 6 \text{ kk} \times 700 \text{ €}$)

Työllistämisaikutus + 7 500 työpaikkaa pitkäaikaistyöttömille

Yli 12 kuukautta työttömänä olleita henkilöitä työllistyi vuonna 2016 ilman palkkatukea TEM työnvälitystilaston mukaan 15 000 henkilöä. Työpankkitoiminnan mukaan palkkatuki lisää pitkäaikaistyöttömien työllistymisen todennäköisyyttä 50 %.

Työllistämisaikutus on $0,5 \times 15\,000 = 7\,500$ työpaikkaa.

Vuodon (olisivat työllistyneet ilman palkkatukeakin) osuus työllistetyistä riippuu TE-toimiston käytössä olevan pitkäaikaistyöttömyyttä ennustavan profilointityökalun virhemarginaalista.

LÄHTEET

- Abraham, K. G. & Haltiwanger, J. & Sandusky, K. & Spletzer J.R. The Consequences of Long Term Unemployment: Evidence from Matched Emplouyer-Employee Data. Center for Economic Studies (CES) Julkaisuja.
<https://www2.census.gov/ces/wp/2016/CES-WP-16-40.pdf>
- Asplund, R. & Kauhanen, A. & Vanhala, P. (2017): Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä - työpankkien toiminnan vaikuttavuuden tarkennettu arviointi. ETLA Raportit No 75 (julkaistaan 10/2017).
- Asplund, R. & A. Kauhanen & P. Vanhala (2016). Työpankin kautta työllistyminen. ETLA Raportit No 64.
<https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-64.pdf>
- Asplund, R. & A. Kauhanen & N. Määttänen & T. Valkonen (2015). Tuetaanko Suomessa työllistymistä vai työttömyyttä. ETLA Muistiot No 37.
<https://www.etla.fi/julkaisut/tuetaanko-suomessa-tyollistymista-vai-tyottomyytta/>
- Hetemäki, M. (2016). Kaksi työllisyysongelmaa. Valtiovarainministeriön artikkeli.
http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kaksi-tyollisyysongelmaa
- Hetemäki, M. (2016). Kaksi työllisyyden parantaminen vahvistaa varmimmin julkista taloutta. Valtiovarainministeriön artikkeli.
http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyollisyyden-parantaminen-vahvistaa-varmimmin-julkista-taloutta
- Hetemäki, M. (2017). Talouspolitiikan heikoin lenkki. Valtiovarainministeriön artikkeli.
http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/talouspolitiikan-heikoin-lenkki
- Kultanen, H. & Vuorela, P. (2016). Työpankki: Työllistymisen edistäminen ja toimintamallien testaaminen 2016. Innolink Research Oy:n tutkimuksia.
- Kultanen, H. & Vuorela, P. (2016). Työpankki: Työllisyyskartoitus ja kumppanuusselvitys. Innolink Research Oy:n tutkimuksia.
- Määttänen, N. & T. Valkonen (2016). Ansiosidonnainen työttömyysturva, työllisyys ja elinkaaritulot. ETLA Muistiot No 53.
<https://www.etla.fi/julkaisut/ansiosidonnainen-tyottomyysturva-tyollisyys-ja-elinkaaritulot/>
- Työllisyystyöryhmän muistio (2016). Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu.
http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10184/tyollisyystyoryhman-raportti-valmistui-valtiosihteeri-hetemaen-tiedotustilaisuus-klo-16
- Viitamäki, H. (2016). Työttömyyden vaikutukset julkisen sektorin rahoitusasemaan vuonna 2016. VATT Muistiot.

LIITTEET

Liite 1. Asettamispäätös

STM Asettamispäätös 21.11.2011

Sosiaali- ja terveysministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

Vakuutusosasto

21.11.2011

TYÖPANKKIKOKEILUN LAAJENTAMINEN VALTAKUNNALLISEKSI

Asettaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänään tekemällään päätöksellä asettanut hankkeen työpankkikokeilun laajentamiseksi valtakunnalliseksi.

Toimikausi

1.12.2011 - 31.12.2015.

Tausta

Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta on vuosina 2009–2011 käynnissä hanke valtakunnallisesta työpankkikokeilusta. Kokeilussa on mukana neljä sosiaalista yritystä (pääkaupunkiseutu, Mikkeli, Satakunta, Seinäjoki) vuonna 2011. Työpankkikokeilun kustannukset on rahoitettu STM:n momentilta 33.03.63 ”Eräät erityishankkeet”. Työpankit kuten kaikki muutkin työnantajat voivat saada palkkatukea niiden työmarkkinatukeen oikeutettujen osalta, jotka ovat vajaakuntoisia, pitkäaikaistyöttömiä tai vaikeasti työllistyviä. Palkkatuen perusosa maksetaan STM:n momentilta 33.20.52 ”Valtionosuus työmarkkinatuesta”.

Työpankki (työpankkikokeilun kriteerien mukaan) on elinkeinotoimintaa harjoittava sosiaalinen yritys (osakeyhtiö tai osuuskunta), joka harjoittaa liiketoimintaa ja työllistää työntekijöitä omaan tuotantoonsa, alihankintoihin, vuokraa työtä ja työllistää työntekijöitä suoraan asiakasyritykseen. Tavoitteena on integroida etupäässä heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä työmarkkinoille ja löytää heille väylä työelämään. Työntekijät ohjautuvat työpankkiin vapaaehtoisesti TE-toimistoista, työvoiman palvelukeskuksista ja aktivointia ja koulutusta tarjoavilta toimijoilta.

Työpankkikokeilun tähänastiset tulokset ovat olleet pääosin myönteisiä. Työpankin omaan tuotantoon tai toiselle työnantajalle työllistämien mää-

rä on jatkuvasti lisääntynyt. Kokeilussa työllistetyt työntekijät ovat olleet pääasiassa vajaakuntoisia (75 %), muita pitkäaikaistyöttömiä ja vaikeasti työllistyviä työttömiä henkilöitä.

On osoittanut, että työpankkitoimintaa voidaan toteuttaa niin, että kaikki hyötyvät siitä. Työnantajat (yritykset, kunta) saavat haluamanaan ajankohtana työtä ilman riskiä yleensä aluksi vuokratyönä, alihankintatyönä ja jatkossa pysyvänä työsuhteena. Työnantajat voivat vakuuttautua työn laadusta. Työntekijät puolestaan saavat pysyvän työsuhteen työpankkiin työehtosopimusten mukaisella palkalla ja välttävät lyhytaikaisten työsuhteiden riskit.

Työpankkitoiminnan riskit kantaa työpankki, jonka haasteena on tuottava taloudenpito. Kansantalouden toiminta tehostuu, kun ”kolmas sektori” työllistää kansantalouden kannalta nykyistä kustannustehokkaammin pienemmillä julkisilla tuilla ja ansaitsee enemmän tuloja elinkeinotoiminnasta.

Työpankkitoimintaa toteutetaan kokeilussa niin, että se ei vääristä markkinoita. Työntekijöille maksetaan työehtosopimusten mukainen palkka, jolloin järjestely on reilu muille työssä oleville. Työpankin tuotteita ei myydä alihintaan, jolloin hinnoittelu on reilu muille yrityksille. Työpankin julkisten tukien tulee olla pääosin samoja kuin muidenkin markkinoilla toimivien yritysten tuet, joten siltäkään osin vääristetä markkinoita. Myöskään EU-säännökset eivät salli tukien ”keräilyä” elinkeinotoiminnassa mukana olevissa yrityksissä.

Työpankin taloudellinen ”erityistuki” työpankkikokeilussa perustuu alkuvaiheen 3-vuotiseen starttitukeen ja työllistämistuloksiin perustuvaan työllistämishankkeeseen, joka maksetaan itselle tai toiselle työnantajalle työllistettyjen määrän perusteella. Tämän lisäksi työpankit voivat saada vaikeasti työllistettävistä palkkatukia, joihin kaikki muutkin yritykset ovat oikeutettuja.

Pääosa työpankin tuloista tulee kuitenkin liiketoiminnasta. Tarkoituksena ei ole lisätä työpankkien riippuvuutta julkisista tuista, vaan päinvastoin vähentää sitä.

Tavoitteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti työpankkikokeilua jatketaan ja laajennetaan valtakunnalliseksi.

Työpankkikokeilun laajentamishankkeen tavoitteena on kehittää ja vakiinnuttaa Suomeen valtakunnallinen liiketoimintamalli, joka työllistää ja siirtää työmarkkinoille mahdollisimman paljon heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä käyttäen mahdollisimman vähän julkista tukea. Työpankkitoiminnan laajentamishanke on jatkoa valtakunnalliselle työpankkikokeilulle ja hyödyntää siitä saatua käytännön kokemuksia.

Hallitus on esityksessään eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesitykseksi ja päätökseksi vuosien 2012–2015 kehyksiksi varannut määrärahan työpankkikokeilun laajentamiseen sosiaali- ja terveysministeriön momentille 33.03.63 ”Eräät erityishankkeet” kehyskaudella 1,5 milj. €/v. 2012, 2,0 milj. €/v. 2013, 2,2 milj. €/v. 2014 ja 2,5 milj. €/v. 2015.

Kehyssuunnitelman mukaisesti työpankkikokeilun laajentamisen tavoitteena on omalla liiketoiminnallaan toimeen tulevien työpankkien määrän lisääminen 10 työpankilla vuonna

2012, 7 työpankilla vuonna 2013 ja 5 työpankilla vuosina 2014 - 2015 niin, että vuoden

2015 lopussa toiminnassa olisi mukana 31 työpankkia ja niiden yhteydessä toimivaa työpoolia, jotka yhdessä työllistäisivät arviolta 5000 henkilöä. Kehysarvio perustuu työpankkikokeilussa vuoden 2011 alussa tehtyyn yrityskartoitukseen ja on tavoitteellinen.

Hankkeen tehtävä

Hankkeen tehtävänä on:

1. Laajentaa työpankkikokeilua valtakunnalliseksi hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla.
2. Laatia laajentamissuunnitelma ja ohjata työpankkitoiminnan laajentumista.
3. Valita kokeiluun mukaan tulevat uudet työpankit ja valmistella sopimukset.
4. Kehittää liiketoiminnan ehdot ja yhteinen toiminta-ajatus työpankeille.
5. Kehittää työpooli osaksi työpankkitoimintaa.
6. Kehittää kannusteita työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia.
7. Arvioida julkisen tuen roolia työpankkitoiminnassa.
8. Organisoida työpankkitoiminta valtakunnallisesti.
9. Edistää työpankkitoiminnan toimintaedellytyksiä.

Hankkeen organisointi

Hankkeelle nimetään johtoryhmä, joka pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti jatkaa työpankkikokeilua ja laajentaa sitä valtakunnalliseksi, linjaa hankkeen keskeiset suuntaviivat, ohjaa hanketta ja valvoo hankkeen toteutumista ja jossa edustettuina olisivat keskeiset hallinnonalat, työmarkkinajärjestöt ja Kuntaliitto.

Hankkeen käytännön toimintaa varten nimetään toimintaryhmä, jonka tehtäviin kuuluu työpankkitoiminnan suunnitelmien ja sopimusten valmistelu ja käytännön asioiden käsittely. Ryhmään kuuluu STM:n edustajien lisäksi TEM:n, Kuntaliiton ja valtakunnallisen työpankkikokeilun vetäjätahon edustus.

Valtakunnalliselle työpankkikokeilulle valitaan työpankkikokeilun vetäjä, joka käytännössä johtaa, valvoo ja koordinoi työpankkiyritysten toimintaa.

Johtoryhmä:

Puheenjohtaja:

Vesa Rantahalvari, valtiosihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö

Varapuheenjohtaja:

Janne Metsämäki, valtiosihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö

Jäsenet:

Heikki Palm, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö Kari Ilmonen, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö Päivi Kerminen, johtaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Minna Liuttu, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Riitta Wärn, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Nikolas Elomaa, edunvalvontajohtaja, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Inka Douglas, lakimies, STTK ry

Heikki Taulu, työvoimapoliittinen asiamies, Akava

Erja Lindberg, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry

Sihteeri:

Aarne Kuusi, työpankkikokeilun johtaja, Edupoli

Toimintaryhmä:

Puheenjohtaja:

Heikki Palm, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Eveliina Pöyhönen, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Päivi Kerminen, johtaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Erja Lindberg, Suomen Kuntaliitto ry

Jukka Lindberg, kehittämisspäällikkö, Vates-säätiö

Sihteerit:

Aarne Kuusi, työpankkikokeilun johtaja, Edupoli

Kustannukset ja rahoitus

Työpankkihankkeen päätoimiseksi johtajaksi nimetään projektipäällikkö Aarne Kuusi, joka toimii edellä mainittujen ryhmien sihteerinä. Hän on toiminut STM:n rahoittaman valtakunnallisen työpankkikokeilun vetäjänä vuosina 2009 - 2011.

Ministeriön ja aikuiskoulutuskeskus Edupolin kanssa tehdään hankesopimus työpankkihankkeen johtamisen ja johtajan tehtävien rahoituksesta, kunnes työpankkitoiminta organisoidaan valtakunnallisesti. Työpankkikokeilussa mukana olevien työpankkien kanssa tehdään myös hankesopimukset. Menettely on samanlainen kuin valtakunnallisessa työpankkikokeilussa.

Työpankkihankkeen menot maksetaan momentilta 33.03.63 Eräät erityishankkeet.

Sosiaali- ja terveysministeri

Paula Risikko

Ylitarkastaja

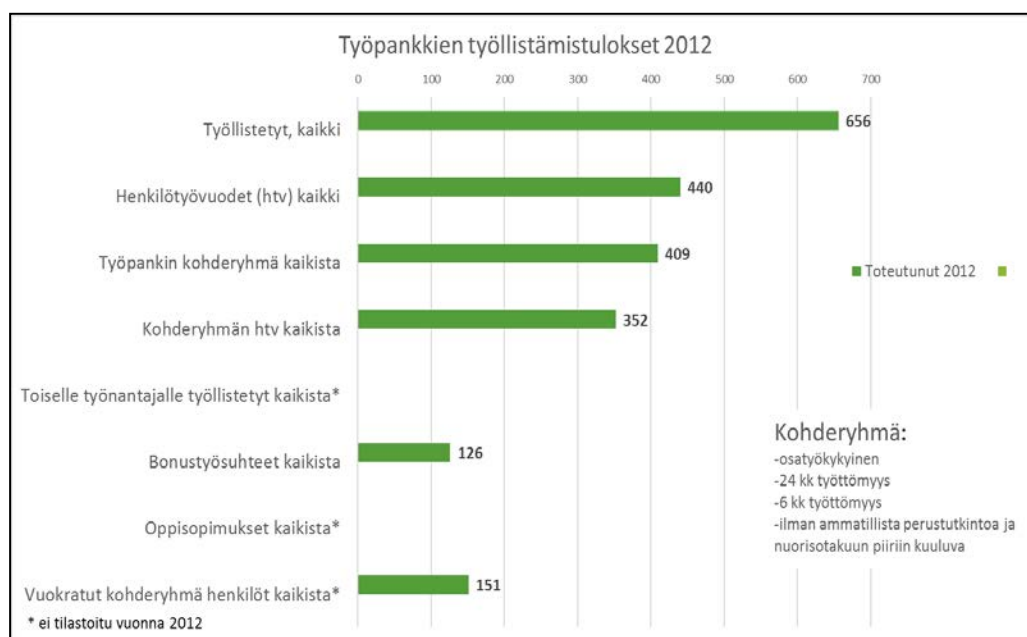
Mikko Juvonen

Liite 2. Työpankkien vuosittaiset työllistämistulokset ja sopimustavoitteet

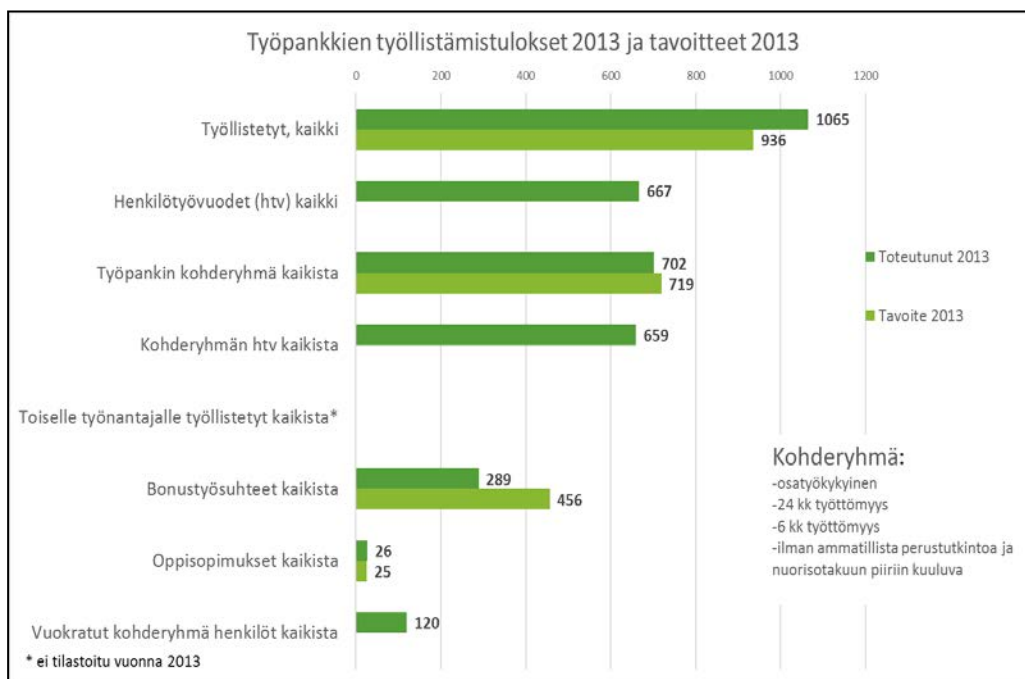
Työpankkien sopimuksissa oli määrätty työpankkien tehtävät ja velvoitteet sekä korvaukset ja niiden perusteet. Jokaiseen sopimukseen kirjattiin vuodesta 2013 alkaen työpankkikohtaiset yksityiskohtaiset työllistämistavoitteet, jotka sopimusosapuolet siten hyväksyivät sopimusvuoden tavoitteiksi (kuvat 15a–15e).

Sopimukseen kirjattiin, kuinka monta henkilöä eriteltyinä työllisyystaustan (osatyökykyinen, 24 kuukautta työttömänä olleet, 6 kuukautta työttömänä olleet, nuoret ja muut) ja työvuotta työpankki työllistää sopimusvuonna omaan alihankintaansa, vuokratyöhön, oppisopimukseen ja toiselle työnantajalle (bonustyösuhde).

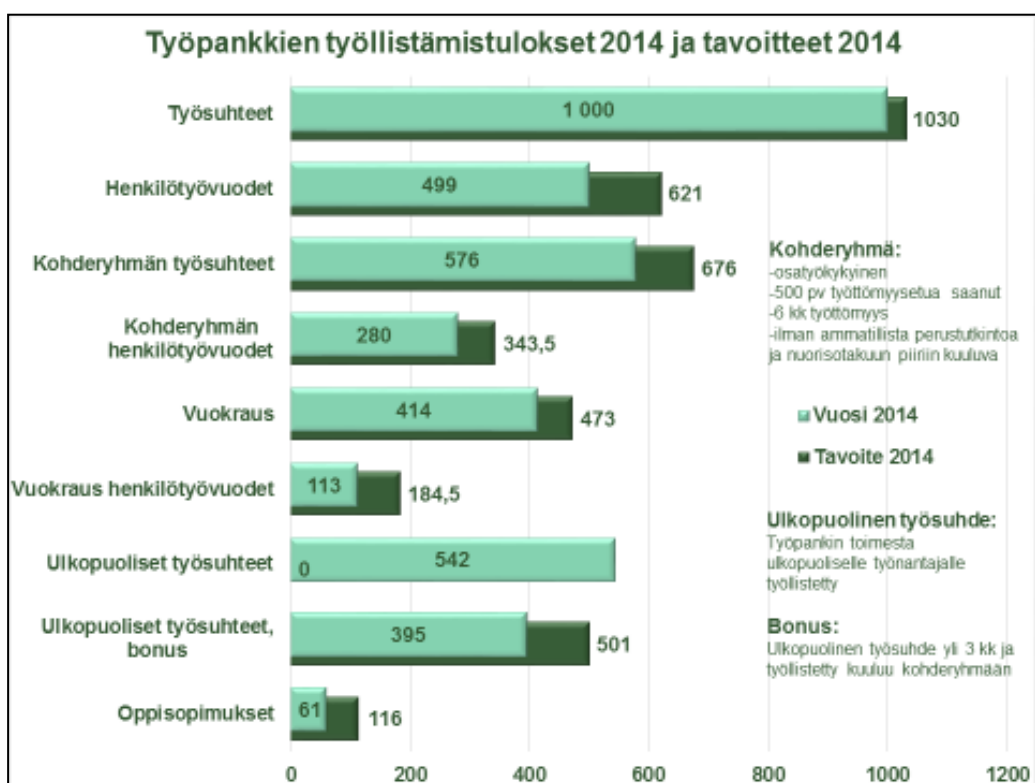
Työpankin raportointia kehitettiin yksityiskohtaisemmaksi kokeilun aikana.



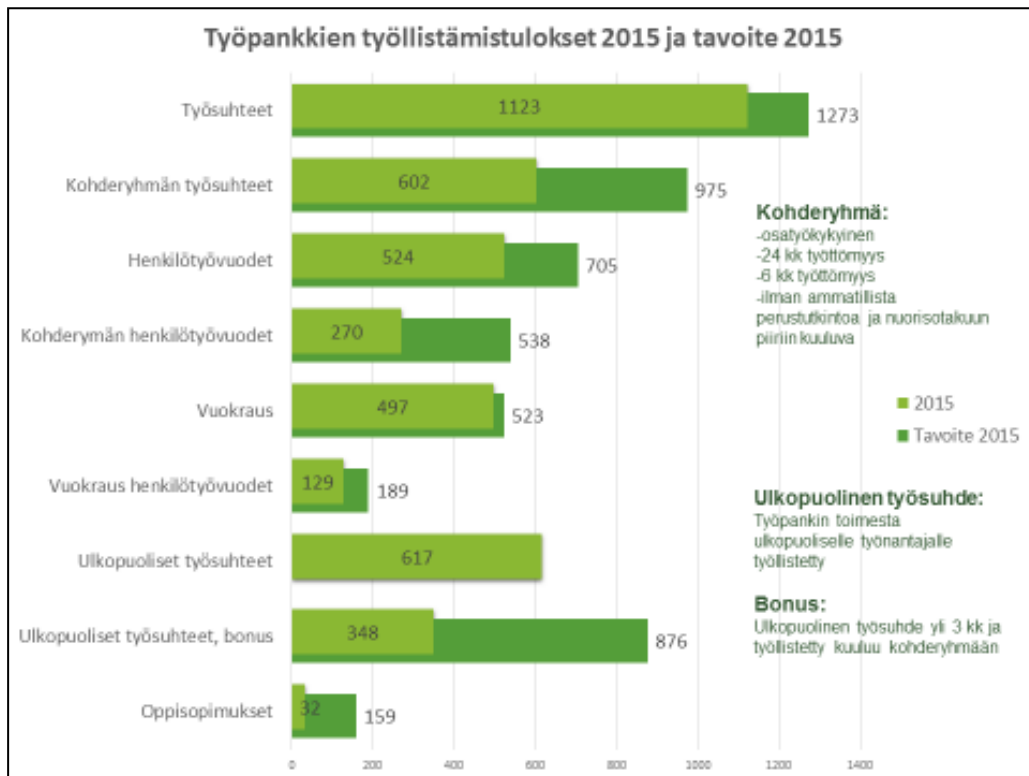
Kuva 15a. Kaikkien työpankkien työllistämistulokset vuonna 2012. Sopimuksissa ei ollut vielä sopimustavoitteita.



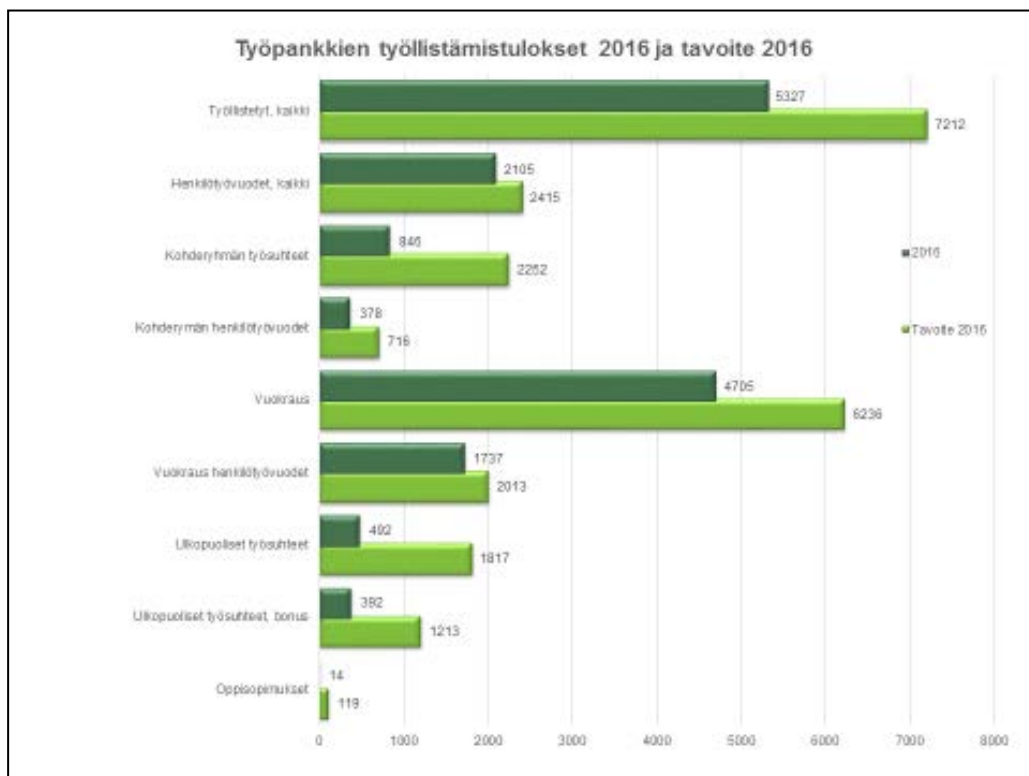
Kuva 15b. Kaikkien työpankkien työllistämistulokset vuonna 2013. Tavoitteet asetettiin sopimuksiin ensimmäisen kerran. Kaikkia työllistämisen muotoja ei vielä tilastoitu.



Kuva 15c. Kaikkien työpankkien työllistämistulokset vuonna 2014.



Kuva 15d. Kaikkien työpankkien työllistämistulokset vuonna 2015.



Kuva 15e. Kaikkien työpankkien työllistämistulokset vuonna 2014.